

Marruecos: Negociar el cambio con el *Majzen*

La libertad de asociación en Oriente Medio y
el Norte de África



Kristina Kausch

Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

Marruecos: Negociar el cambio con el *Majzen*

La libertad de asociación en Oriente Medio y el Norte de África

Kristina Kausch

Febrero de 2008

Kristina Kausch es Investigadora en el Programa de Democratización de FRIDE. Su trabajo se centra en políticas europeas de democratización en la vecindad europea. Antes de entrar en FRIDE en Noviembre de 2004 trabajó en programas de buen gobierno y democratización de la Cooperación Técnica Alemana al Desarrollo (GTZ), así como en la Fundación Bertelsmann.



© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Prólogo

Las asociaciones son imprescindibles para la propia supervivencia de la democracia y el progreso social. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) que defienden los derechos humanos en el ámbito local, nacional o internacional son los guardianes de las libertades fundamentales, y a menudo constituyen el único marco a través del cual las minorías y otros segmentos vulnerables de la población pueden hacer con que se escuchen sus voces, se respeten sus derechos y se garantice su participación. El grado del uso efectivo de la libertad de asociación constituye, por tanto, un barómetro importante para juzgar la situación real de la democracia, de los derechos humanos y de la participación en un país.

Además de ser un derecho fundamental en sí mismo, la libertad de asociación es también una condición previa de, y una garantía para, la defensa de los derechos colectivos y la libertad de conciencia y religión, por lo que merece especial atención y vigilancia. Con el aumento del terrorismo transnacional, en muchos países se viene reprimiendo en los últimos años la libertad de asociación en nombre de la seguridad nacional. Las obligaciones que someten a los fundadores de asociaciones a criterios de admisión arbitrarios, pretenciosas verificaciones y obstáculos administrativos innecesarios son indicadores de los esfuerzos del Gobierno por ejercer un control político. Esto puede ocurrir formalmente, mediante la adopción de leyes que permiten limitaciones inadecuadas a la libertad de asociación, o informalmente, con la no aplicación de la ley en la práctica y el predominio de normas informales que sustituyen al Estado de derecho.

Reconociendo la importancia fundamental de la libertad de asociación y de una sociedad civil vibrante y activa para la participación ciudadana y la dinámica de la democratización, el Club de Madrid, organización no gubernamental independiente formada por 70 ex jefes de Estado y de Gobierno dedicada a la promoción de la democracia, inició en febrero de 2007 un proyec-

to dirigido a fortalecer el diálogo sobre la libertad de asociación en toda la región de Oriente Medio y Norte de África. Con el apoyo de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) de la Comisión Europea y del Fondo para la Democracia de las Naciones Unidas, el objetivo del proyecto es mejorar la capacidad de la sociedad civil y de las autoridades para construir una visión común sobre la promoción de la libertad de asociación. En colaboración con FRIDE y socios locales, el Club de Madrid (CdM) participa en esfuerzos destinados a fortalecer el diálogo sobre estas cuestiones entre la sociedad civil y el Gobierno marroquíes, con el objetivo de contribuir, basándose en la propia experiencia de liderazgo de los miembros del CdM, a fomentar la inclusión de la sociedad civil. Con este propósito, el proyecto espera proponer reformas constructivas, tanto legales como en materia de políticas, que contribuyan al avance de la participación ciudadana en los debates políticos nacionales sobre la libertad de asociación y, más en general, sobre la reforma democrática.

El presente informe es uno de una serie de seis informes de país que ofrecen un análisis independiente de la situación de la libertad de asociación y de la sociedad civil en Marruecos, Jordania, Bahrein, Egipto, Tuniz, Arabia Saudita respectivamente. Los informes ofrecen el objetivo de acompañar y apoyar el mencionado proyecto mediante la identificación tanto de los desafíos pendientes como de las ideas de la sociedad civil para resolverlos. Cada informe se basa en un número importante de consultas y entrevistas realizados a lo largo de 2007 y 2008 con partes interesadas de la sociedad civil, representantes de todos los niveles del Gobierno, parlamentarios, representantes de partidos políticos, periodistas, activistas sindicales, activistas pro derechos de la mujer y derechos humanos, y abogados y analistas políticos. El análisis independiente tiene el objetivo de facilitar el debate público y aumentar el diálogo social sobre la libertad de asociación en cada uno de los países. Las principales conclusiones y recomendaciones resumen las opiniones expresadas por las numerosas personas que tan amablemente nos concedieron algo de su tiempo para una entrevista.

Resumen ejecutivo

La libertad de asociación —el derecho a formar una asociación capaz de desarrollar sus actividades libremente— es una piedra angular de toda transición democrática que a menudo no recibe la atención que merece. Desde el punto de vista de los logros democráticos, Marruecos goza de una situación muy favorable en la región, y tanto las autoridades del país como los observadores internacionales lo proponen con frecuencia como modelo de liberalización política progresista árabe. Sin embargo, si se hace un análisis más exhaustivo, el panorama de la reforma democrática marroquí no es tan brillante. Aunque el rey Mohammed VI y el Gobierno han implementado varias reformas muy importantes y valiosas, éstas han sido selectivas, de manera *ad hoc* y, en muchos casos, defectuosas y superficiales. Y, lo que es más importante, sigue intacta la concentración de todo poder político significativo en la Casa Real.

El panorama de la sociedad civil marroquí es considerado uno de los más diversos y vibrantes de la región. Aunque en los últimos años la vida asociativa se ha beneficiado de una serie de mejoras legales y políticas, sigue habiendo una serie de desafíos importantes para la libre asociación. Este informe, que pretende acompañar los esfuerzos del Club de Madrid¹ para fortalecer la libertad de asociación en toda la región de Oriente Medio y Norte de África, ofrece un análisis independiente de la situación de la sociedad civil en Marruecos. Las conclusiones y recomendaciones se basan en entrevistas realizadas a partes interesadas marroquíes, tanto del ámbito gubernamental como del no gubernamental.

Los entrevistados de la sociedad civil identificaron cuatro áreas principales en las que sigue habiendo obstá-

culos importantes para la libre asociación, tanto en relación con disposiciones legales como con su aplicación en la práctica. En primer lugar, las describieron un gran número de dificultades relacionadas con el proceso de inscripción de las asociaciones y, a partir de ahí, con su capacidad para desarrollar libremente sus actividades. Aunque algunas de las dificultades se atribuyeron a defectos de la ley que regula las libertades públicas, la mayoría tenían su causa, según los entrevistados, en el predominio de las normas informales y la ausencia de una aplicación práctica de las disposiciones legales.

En segundo lugar, se criticó con dureza el acceso limitado de las asociaciones a la esfera pública, tanto en lo relativo a reuniones públicas como en el acceso a una audiencia más amplia a través de medios de difusión audiovisuales independientes. En este sentido, se pusieron de relieve los obstáculos administrativos innecesarios y las normas informales que regulan la libertad de reunión, el persistente control que ejerce de hecho el Estado sobre los medios audiovisuales y los defectos del marco legal para la libertad de expresión y la prensa.

En tercer lugar, los entrevistados afirmaron que las medidas de seguridad y antiterroristas, y en concreto la ley antiterrorista adoptada después de los atentados de Casablanca de 2003, debilitaban de forma esencial los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre ellas la libertad de asociación. Se mencionaron en especial la frecuente discriminación o exclusión de algunos grupos, en concreto de ciertos grupos islamistas y saharauis.

En cuarto lugar, todos los interlocutores subrayaron la ausencia de independencia del poder judicial como garante y salvaguardia de todas las libertades fundamentales codificadas como problema dominante que hay que resolver antes de que cualquier enmienda a leyes concretas pueda tener un efecto significativo. Por consiguiente, los esfuerzos para establecer un poder judicial fuerte e independiente deben estar al frente de todas las reformas dirigidas a fortalecer la libertad de asociación. Sin embargo, el poder judicial no puede ser independiente sin una separación efectiva de poderes,

¹ El proyecto del Club de Madrid "Fortaleciendo el Diálogo y el Discurso Democrático a través de la Libertad de Asociación en el Mediterráneo y Oriente Medio", del que forma parte este informe, está respaldado por la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) de la Comisión Europea y el Fondo para la Democracia de las Naciones Unidas. Para más información sobre el proyecto, consultar <http://www.clubmadrid.org>

tanto en la Constitución como en la práctica legal, unida a importantes esfuerzos para combatir la corrupción generalizada de los jueces.

Por último, para que las reformas sean sostenibles, éstas deben basarse en un consenso social amplio que implique tanto al Estado como a los actores no estatales. El amplio número de iniciativas de reforma y de propuestas relativas a los problemas mencionados que ya ha elaborado y propugnado la sociedad civil marroquí requiere un foro regular para institucionalizar las consultas y la participación de la sociedad civil en los procesos de reforma. Las actuales consultas *ad hoc*

deben dar un paso hacia la institucionalización a fin de garantizar la participación de la sociedad civil en todas las cuestiones que afectan a la sociedad, y especialmente las cuestiones polémicas y políticamente delicadas. Las instituciones intermediarias ya existentes pueden potencialmente desempeñar un papel importante, pero deben independizarse totalmente del Estado para poder convertirse en mediadores con credibilidad. Estas estructuras, u otras de nueva creación, de consulta institucionalizada deben encauzar las propuestas y recomendaciones de reforma con el objetivo de generar un diálogo amplio que desemboque en un consenso social sostenible sobre la reforma democrática.

Índice

Las reformas democráticas en el reinado de Mohammed VI	1
El panorama asociativo	3
El marco legal	3
Obstáculos fundamentales para la libre asociación	9
Proceso de inscripción defectuoso	9
Acceso limitado a la esfera pública	13
Medidas de seguridad y antiterroristas	15
Debilidad del poder judicial	16
Diálogo Estado-sociedad civil	19
Peticiones locales de reforma	26
Conclusión	28

Las reformas democráticas en el reinado de Mohammed VI

Desde la llegada al trono del rey Mohammed VI en 1999, la comunidad internacional considera a Marruecos un ejemplo resplandeciente de reforma democrática en una región por lo demás inestable. Marruecos goza de la reputación de ser un país relativamente progresista, donde líderes de mentalidad relativamente abierta se aplican a la modernización y la liberalización política. Sin embargo, tras la reticente apertura inicial de los últimos años del reinado de Hassan II, las ambiciosas expectativas de que su joven hijo Mohammed VI llevaría al país irreversiblemente hacia una democracia genuina se vieron defraudadas. Aunque el joven rey está comprometido de palabra con la transición democrática, y sí aceleró considerablemente el ritmo de las reformas al implementar cambios en varias áreas importantes, las reformas han sido selectivas y, lo que es más importante, la centralización de hecho del poder ejecutivo en la Casa Real sigue intacta.

La Constitución de 1996 define a Marruecos como una "monarquía democrática, social y constitucional". Sin embargo, la denominación de Marruecos por el rey de "monarquía ejecutiva" describe con más exactitud el reparto de poderes. El rey es, en virtud de la Constitución, tanto la máxima autoridad política como el "comandante de los fieles". Esta doble y excepcional autoridad suprema política y religiosa proporciona al monarca una impunidad política justificada por la religión. Con la ayuda de su aparato de poder ampliado, conocido como el *Majzen* (*almacén*, en árabe), el rey gobierna como jefe de hecho del ejecutivo. Preside el Consejo de Ministros y nombra al Gobierno, así como a los altos cargos de los ministerios de importancia estratégica (Interior, Asuntos Exteriores, Defensa y

Religión). Los consejeros reales, leales tecnócratas del séquito personal del rey (algunos de ellos nombrados viceministros) son quienes toman realmente las decisiones en los ministerios. En el ámbito local, los *walis*, que suelen estar cerca de la Casa Real, son quienes adoptan todas las decisiones significativas. Además, el rey aprueba y adopta leyes, y puede dictar decretos y vetar cualquier decisión del Parlamento o del Gobierno.

En resumen, el poder de tomar decisiones sobre cambios políticos significativos no está en manos de las personas elegidas por los ciudadanos, y no existe una separación de poderes, ni institucionalmente ni en la práctica política. Además, el poder judicial no está reconocido expresamente como un poder y no es independiente del poder ejecutivo. En este contexto, las libertades públicas (incluida la libertad de asociación) se convierten en algo relativo, del mismo modo que la ausencia de un Estado de derecho significa que en última instancia no se puede garantizar ningún derecho.

Aunque todo el poder ejecutivo está en la Casa Real, el rey ha puesto en práctica una serie de reformas de gran alcance. De manera más notable, el establecimiento de una Comisión de Equidad y Reconciliación (IER) para arrojar luz sobre las violaciones de derechos humanos cometidas entre 1956 y 1999 representó, a pesar de sus defectos, una iniciativa revolucionaria en la política marroquí sin precedentes en el mundo árabe. Otras reformas destacables y ampliamente elogiadas son la revisión exhaustiva del código de familia (*mudawanna*), la reforma de la ley de asociaciones y la promulgación de nuevas leyes sobre la tortura, el sector audiovisual y los partidos políticos, entre otras. El Código Penal y el Código de la Prensa están actualmente en proceso de revisión. No resulta sorprendente que las autoridades afirmen que estas reformas son logros democráticos e indicadores del genuino compromiso del Gobierno marroquí con la reforma. Al mismo tiempo, altos cargos del Gobierno reconocen que aún queda por desarrollar una cultura auténticamente democrática en la sociedad marroquí.

De esta manera, algunas áreas también han experi-

mentado un fortalecimiento o incluso la introducción de restricciones durante el reinado de Mohammed VI. En el ámbito legal, esto incluye algunos aspectos de la nueva ley sobre partidos y el marco electoral general, el Código de la Prensa, y las restricciones de los derechos humanos derivadas de la ley antiterrorista adoptada tras los atentados terroristas de Casablanca de 2003. La ratificación de varios convenios internacionales importantes de derechos también está aún en suspenso, pues el régimen considera que limitan la soberanía del monarca. La prensa es relativamente libre en comparación con la del resto de la región, pero en términos absolutos está cada vez más limitada. Aunque en la práctica los tabúes sociales que establecen límites a la libertad de expresión (la monarquía, el Islam, el Sáhara Occidental) se están suavizando, los periodistas siguen sometidos a una fuerte presión del Gobierno, y en los últimos años se han impuesto las condenas de mayor alcance y más ampliamente criticadas a periodistas independientes por difundir información crítica.

Pese a la liberalización política selectiva, parece que la visión que tiene el *Majzen* para Marruecos es una visión de prosperidad económica a través de la modernización, más que de la democratización. Según algunos críticos, el rey sí tiene un interés real por el bienestar de su pueblo, pero esto conlleva "hacerlo feliz mediante el desarrollo económico y el consumo, más que a través de la reforma política". La favorecedora comparación regional proporciona las bases para la bien cultivada imagen de Marruecos de pionero de la reforma árabe. Según algunos altos cargos del Gobierno, el proceso de reforma democrática comparativamente avanzado y su enfoque moderno hacia el desarrollo humano son motivo tanto de envidia como de alarma en algunos de los países menos democráticos y modernos de la región, que han criticado a Marruecos por poner en peligro su propia estabilidad interna.

Sin embargo, los activistas locales pro derechos humanos subrayan que esta imagen favorable contribuye a paralizar el proceso de reforma política interno, pues reduce la presión exterior sobre el Gobierno marroquí para que consolide los pasos iniciales hacia una demo-

cratización genuina. Especialmente desde el 11-S, que centró la atención internacional en el valor de la gobernabilidad democrática, los actores extranjeros han considerado Marruecos como "uno de los casos fáciles" que requería relativamente poca atención. Al mismo tiempo, la experiencia marroquí se considera, cada vez más, como un modelo regional de democratización, a pesar de que las reformas políticas han permanecido, de hecho, *ad hoc*, en parte superficiales, y destacan por no haber establecido ningún mecanismo para la rendición de cuentas ante los ciudadanos de aquéllos que toman las decisiones.²

En el debate nacional, si bien existe un consenso general en que debe haber algunas reformas democráticas, la sociedad está dividida tanto sobre el ritmo como sobre el carácter de las reformas requeridas. Algunos (sobre todo los cercanos al *Pouvoir*) alegan que la transición debe ser gradual para que sea sostenible. Sin embargo, según los críticos, las reformas selectivas y el discurso sobre la democracia no sólo vienen siendo insuficientes, sino que están siendo utilizados por el *Pouvoir* para excluir demandas populares que podrían debilitar la supremacía de la Casa Real o poner en peligro la imagen de la presunta "democracia árabe modelo".

Aunque la liberalización durante el reinado de Mohammed VI ha ampliado parcialmente el espacio para el debate político, apenas se han desarrollado los mecanismos de la gobernabilidad democrática, y la participación popular sigue siendo en gran medida superficial. Para la sociedad civil, esto significa que (con algunas notables excepciones), las ONG críticas y las fuerzas de la oposición ya no están prohibidas, sino que tienen "más correa". Las disposiciones legales proporcio-

² Algunos activistas pro derechos humanos expresaron indignación por la forma en que algunos actores internacionales consideran Marruecos una democracia modelo en la región y, de modo similar, por cómo se utiliza dentro del país la situación relativa de Marruecos frente a la de otros Estados vecinos del Sur del Mediterráneo como medida de los avances democráticos de Marruecos, proporcionando así un buen argumento para no tener prisa por hacer más reformas. En lugar de compararse con las autocracias vecinas del Sur del Mediterráneo, estos activistas quieren que se utilice como medida para comparar el progreso de Marruecos a los Estados del Norte del Mediterráneo: "No nos satisface una democracia semiautocrática, puramente formal, sólo porque estamos rodeados de autocracias. Igual que los ciudadanos europeos, queremos una democracia plena, y nos gustaría que los socios internacionales de Marruecos no nos discriminasen y subieran el listón".

nan una vida asociativa en gran medida libre, pero los críticos afirman que, en la práctica, la participación real por medio de la sociedad civil organizada se ha venido evitando sobre todo gracias a la creación de una “apariencia de participación”. Las consultas sobre reformas políticas se celebran sólo de manera selectiva y *ad hoc*, y no están institucionalizadas. La floreciente sociedad civil de Marruecos existe, por tanto, en gran parte fuera de la esfera de la política tradicional.

Aunque la sociedad civil de Marruecos, floreciente y relativamente libre, es un gran logro en comparación con otros países de la región, en términos absolutos todavía no se puede garantizar en la ley y en la práctica la libertad de asociación como medio para asegurar la participación de los diversos grupos de interés como condición previa de un proceso de reforma sostenible. La creación y el mantenimiento de asociaciones deben realizarse dentro de un marco político, legal y social en el cual una sociedad civil crítica pueda desarrollar libremente sus actividades. Unas salvaguardias efectivas, no sólo de la libertad de asociación en un sentido legal estricto, sino también de las libertades de reunión, expresión, información y prensa, son condiciones previas para una sociedad civil que participa activamente en determinar el destino del país. Por último, las leyes son sólo tan buenas como los mecanismos existentes para aplicarlas: sin un poder judicial independiente y mecanismos efectivos para hacer cumplir la ley, no se pueden garantizar las libertades públicas. La brecha entre la teoría legal y la práctica, entre lo formal y lo informal, así como la ausencia de un Estado de derecho y de una aplicación eficaz de la ley, convierten a Marruecos en un caso de libertad de asociación (si bien sutilmente) defectuosa.

El panorama asociativo

En toda la región de Oriente Medio y el Norte de África se está haciendo patente una maduración de la sociedad civil en diversos grados. La movilización mejorada está cada vez más dirigida a convertir a los ciudadanos en agentes del desarrollo. Desde finales de los años ochenta, el sector de las ONG marroquíes ha experimentado un auge considerable. A pesar de ciertas restricciones, los cálculos indican que en Marruecos hay registradas entre 30.000 y 80.000 asociaciones, lo que convierte a este país en el líder regional en términos cuantitativos. Sin embargo, la inexistencia de estadísticas oficiales o de una base de datos completa y nacional de asociaciones hace imposible verificar el número exacto de asociaciones registradas.

Esta laguna de información y de transparencia hace también que sólo se pueda valorar de forma aproximada la tipología del sector de las ONG marroquíes. Varias de ellas, dedicadas a promover la sociedad civil, están intentando crear bases de datos con información estadística completa.³ Las asociaciones abarcan un amplio abanico de sectores de la vida económica y pública, sobre todo en las áreas de salud, atención a menores, integración de la mujer en el mercado laboral, promoción de la condición personal de la mujer y derechos de la mujer en general, junto con el desarrollo rural y nacional, la juventud, la educación y los derechos humanos. Además, en Marruecos hay 17 sindicatos. Un número especialmente elevado de asociaciones está dedicado a fomentar la acción asociativa colectiva, mediante la promoción de la alfabetización, la educación, las cuestiones medioambientales y de la mujer, y el fomento del desarrollo humano, rural y local.

Además de las organizaciones no gubernamentales, las autoridades suelen utilizar la forma legal de la asociación para organizar sus actividades en las áreas de los servicios humanitarios y sociales, por medio de ONG

³ La página web marroquí www.tanmia.ma, dedicada a la vida asociativa, contiene una base de datos interactiva de ONG por tema y región a la que pueden suscribirse las asociaciones vía Internet.

gubernamentales (ONGG), cuyo ejemplo más destacado es la Fundación Mohammed V para la Solidaridad.

El marco legal

En 1979 Marruecos ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo artículo 22 proclama la libertad de asociación. De los otros dos convenios internacionales que el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos cita como directamente pertinentes a la libertad de asociación, Marruecos ratificó en 1957 el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (número 98, de 1949), mientras que, de momento, aún no ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (número 87, de 1958).

Desde 1962, la libertad de asociación es un derecho constitucional en Marruecos. Al contrario que en la mayoría de los demás países de la región (salvo Israel), Marruecos garantiza formalmente la libertad de asociación sin ninguna restricción constitucional desde 1996. Marruecos es también uno de los pocos países (junto con Jordania, el Líbano e Israel) que ha adoptado formalmente el principio de declaración⁴ en su legislación sobre asociaciones, mientras que todos los demás han introducido, en mayor o menor medida, elementos de autorización formal previa.

El principio de la libertad de asociación está reconocido en el artículo 9 de la Constitución, que establece que: “La Constitución garantizará a todos los ciudadanos lo siguiente:

- a) la libertad de circulación y de establecimiento en todas las partes del reino;
- b) la libertad de opinión, de expresión en todas sus formas, y de reunión pública;

⁴ En contraste con el principio de declaración, que sólo exige a las ONG que informen a las autoridades de su fundación para estar inscritas legalmente, el principio de autorización vincula la inscripción oficial de la asociación y la adquisición de la condición de entidad legal a la concesión de permiso de un órgano administrativo o de un juez, basado en criterios distintos de la mera transparencia.

- c) la libertad de asociación, y la libertad de pertenecer a cualquier sindicato o grupo político de su elección.

No se impondrá ninguna limitación, salvo por ley, al ejercicio de estas libertades.”

Basada en la Constitución, la vida asociativa está regulada por el *Dahir* (real decreto) número 1-58-376 de 15 de noviembre de 1958 relativo a la ley de asociaciones, modificado y completado en 2002 (en adelante, “ley de asociaciones”).⁵ La ley de asociaciones, junto con la ley que regula las reuniones públicas⁶ y el Código de la Prensa,⁷ forman el Código de las Libertades Públicas.⁸ La última modificación de la ley de asociaciones en 2002 introdujo medidas considerables de liberalización, incluyendo la introducción del principio de declaración, una mejora de la capacidad financiera de las asociaciones registradas y detalles sobre el procedimiento para el reconocimiento de la condición de utilidad pública.

Según el artículo 1 de la ley de asociaciones, una asociación es un “acuerdo para alcanzar la colaboración continuada entre dos o más personas con el fin de utilizar su información y su actividad para un objetivo distinto del reparto de beneficios entre ellas”. Existen disposiciones especiales para los sindicatos, las redes y federaciones de asociaciones y las cooperativas.⁹ Para estar creada legalmente, cada asociación debe obtener el reconocimiento oficial de las autoridades. Este reconocimiento está determinado formalmente por el régimen de la simple

⁵ *Dahir n° 1-58-376 du 3 Joumada I 1378 (15 novembre 1958) relatif au droit d'association (1958), tel qu'il a été modifié et complété par les lois n° 75.00 et n° 36.04 (2002).*

⁶ *Dahir n° 1-58-377 relatif aux rassemblements publics.*

⁷ *Dahir n° 1-58-378 formant code de la presse.*

⁸ Otras disposiciones legales que regulan los estatutos concretos de ciertas asociaciones son: *Dahir du 10 novembre 1917 sur les associations syndicales de propriétaires urbains; loi n° 6-87 relative à l'éducation et aux sports, promulguée par le dahir du 19 mai 1989; loi n° 2-84 sur les associations des usagers des eaux d'irrigation promulguée par le dahir du 21 décembre 1990; loi bancaire du 6 juillet 1993 instituant les associations professionnelles des établissements bancaires et de crédit; loi n° 18-97 qui prévoit une réglementation propre aux associations micro-crédit promulguée par dahir n°1-99-16 du 5 février 1999.*

⁹ La *Jam'a*, asamblea de los aduare, está integrada por jefes de familias o clanes. Es una organización de derecho consuetudinario que no está reconocida legalmente, pese a lo cual tiene libertad para ejercer sus actividades. En los casos en que las autoridades públicas tienen poca presencia o están geográficamente distantes (en entornos rurales), la *Jam'a* suele sustituirlas. Sin embargo, al carecer de reconocimiento legal, la *Jam'a* no puede tener capacidad patrimonial.

declaración. Legalmente, la asociación queda fundada en el momento en el que presenta sus estatutos y una serie de documentos más a la administración local. Como prueba de la presentación de esta documentación, la autoridad local debe dar a la asociación inmediatamente un recibo provisional, seguido de un recibo definitivo en el plazo de 60 días. La emisión del recibo provisional es fundamental para demostrar que se han presentado los documentos de acuerdo con los estatutos.

Posteriormente, las autoridades deben responder a la asociación para confirmar que la documentación de declaración no es contraria, ni en la forma ni en el contenido, a ninguna ley vigente. En el caso de que no haya objeciones legalmente fundadas, deben emitir un recibo definitivo en el plazo máximo de 60 días. De lo contrario, expirado ese plazo, la asociación podría realizar libremente sus actividades según los estatutos declarados (artículo 5). Por tanto, en teoría, si no hay causas legales para la denegación, la asociación queda inscrita legalmente de forma automática. Sin embargo, no existe dicha legalidad automática si las autoridades no entregan el primer recibo provisional. En este caso, las asociaciones carecen de prueba que demuestre que han presentado la documentación, ni recurso legal alguno.

En el caso de que haya objeciones y se deniegue la declaración, los fundadores de la asociación pueden emprender las acciones legales que se especifican en una ley de 2002, que obliga a las autoridades a declarar los motivos de toda decisión administrativa individual que sea desfavorable para la parte interesada.¹⁰ El hecho de que las decisiones negativas de la administración deban ser razonadas permite a los fundadores de la asociación emprender acciones legales contra la denegación ante un tribunal administrativo (o de apelación).¹¹

¹⁰ *Loi n° 03-01 relative à l'obligation de la motivation des décisions administratives émanant des administrations publiques, des collectivités locales et des établissements publics, promulguée par dahir n° 1-02-202 du 23 juillet 2002 (Bulletin officiel n° 5030 du 15 août 2002, p. 882).*

¹¹ Se pueden emprender acciones legales en virtud de las siguientes disposiciones legales: *loi n° 41-90 instituant des tribunaux administratifs, promulguée par dahir n° 1-91-225 du 10 septembre 1993, complétée par la loi 54-99 promulguée par dahir n° 1-99-199 du 25 août 1999. Décret n° 2-92-59 pris en application de la loi n° 41-90 instituant les tribunaux administratifs (Bulletin officiel du 17 novembre 1993, p. 644).*

Una vez inscrita legalmente, la asociación tiene la condición de entidad legal y puede obtener y administrar libremente subvenciones públicas, la admisión de socios, las cuotas anuales de los socios, el apoyo del sector privado, el apoyo de organismos extranjeros o internacionales (con ciertas restricciones), así como los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus actividades y la consecución de sus objetivos (artículo 6).

Una asociación puede ser declarada nula por una sentencia judicial cuando se funde con fines ilícitos o ilegales, sea contraria a las costumbres morales y/o tenga como objetivo alterar la fe islámica, la integridad del territorio nacional o la monarquía, o incite a la discriminación (artículo 3). Una vez declarada nula, la asociación podrá ser disuelta, y podrán ser clausurados sus locales y prohibida cualquier reunión de sus miembros, siendo el tribunal competente el tribunal de primera instancia (artículo 7). No se puede adoptar ninguna medida represiva o civil contra una asociación sin que medie una sentencia de un tribunal de primera instancia (artículo 39). Anteriormente, las asociaciones podían ser disueltas en virtud de una simple decisión administrativa, pero tras la gran presión ejercida por la sociedad civil, la ley de asociaciones fue modificada en el año 2002, eliminando cualquier posibilidad de disolver una asociación por otro medio distinto de una decisión judicial.

La condición de utilidad pública (artículos 9-13) conlleva una serie de privilegios, sobre todo en cuanto a financiación y el régimen fiscal. Con la excepción de los partidos políticos y de las "asociaciones de carácter político" (reguladas por la ley de partidos políticos), cualquier asociación puede, una vez que la autoridad administrativa correspondiente haya examinado su objetivo y sus medios de acción, pedir el reconocimiento como organización de utilidad pública en virtud del poder discrecional de un real decreto (artículo 9). De modo similar, la condición de utilidad pública puede ser retirada mediante real decreto. La autoridad local debe resolver toda petición de reconocimiento de utilidad pública, declarando las razones de su decisión, en el plazo máximo de seis meses desde la fecha en que se presenta la solicitud.

Las asociaciones reconocidas como asociaciones de utilidad pública poseen una mayor capacidad patrimonial y disfrutan de exenciones fiscales y de otras ventajas financieras. Además de los privilegios ya mencionados para las asociaciones ordinarias (artículo 6), pueden recibir donativos y herencias, y poseer los bienes muebles e inmuebles necesarios para la consecución de sus objetivos, siempre que sus bienes estén dentro de la cantidad fijada por el decreto de reconocimiento. Además, pueden hacer un llamamiento público para recibir donativos una vez al año (*appel à la générosité publique*).¹²

Las condiciones necesarias para el reconocimiento de la utilidad pública están determinadas por normas administrativas. Según el decreto de 10 de enero de 2005, toda asociación que solicite el reconocimiento de la utilidad pública debe cumplir determinadas condiciones, entre ellas "perseguir un objetivo de interés general en el ámbito local, regional o nacional" y "respetar las obligaciones de información y someterse a los controles administrativos previstos por la legislación vigente." Otros criterios incluyen cuestiones relativas a la gestión y la capacidad, así como cuestiones legales y contables.¹³ En el plazo de tres meses desde la recepción de la solicitud, el gobernador correspondiente deberá proporcionar un análisis preliminar de los objetivos y medios de la asociación a la Secretaría General del Gobierno. La decisión final depende del primer ministro (y se anunciará finalmente mediante un decreto que incluye el valor máximo de los bienes que puede poseer la asociación).

La decisión de las autoridades de conceder o no la condición de utilidad pública debe adoptarse en el plazo máximo de seis meses desde que se presenta la solicitud ante la autoridad local. En caso de denegación, las autoridades tienen la obligación de especificar las razones, contra las cuales la asociación puede apelar. Sin embargo, la ley no prevé ningún recurso legal para la asociación si no se cumple el plazo de los seis meses.

¹² *Loi n° 004-71 du 12 octobre 1971 relative aux appels à la générosité publique.*

¹³ Para consultar la lista completa de criterios para obtener la declaración de utilidad pública, véase *décret n° 2-04-969 du 28 kaada 1425 (10 janvier 2005) pris pour l'application du dahir n° 1-58-376 du 3 Joumada I 1378 (15 novembre 1958) réglementant le droit d'association (Bulletin officiel du 4 août 2005, p. 583).*

Según el artículo 21 de la ley de asociaciones, las "asociaciones extranjeras" son aquellas asociaciones que tienen su sede en otro país o son administradas por ciudadanos extranjeros o en las que al menos el 50 por ciento de sus socios son extranjeros.

El proceso de inscripción sigue el mismo procedimiento que el de las asociaciones nacionales, expuesto en el artículo 5 de la ley de asociaciones. Sin embargo, al contrario que las asociaciones marroquíes, las organizaciones clasificadas como extranjeras no obtienen el reconocimiento legal completo antes de tres meses (artículo 24). Durante este período, el Gobierno marroquí puede poner objeciones a la constitución de la asociación extranjera (lo que representa un régimen de autorización de hecho). Una vez obtenida la capacidad legal plena, la legislación marroquí no hace distinciones entre asociaciones marroquíes y extranjeras, beneficiándose las segundas de la misma condición legal.

Las asociaciones extranjeras pueden también firmar un convenio con el ministerio correspondiente (por ejemplo, una asociación médica firmará un convenio con el ministerio de Salud Pública). Algunas han firmado acuerdos con el ministerio de Asuntos Exteriores marroquí (Dirección General de Tratados y Asuntos Judiciales) para poder llevar a cabo sus actividades. Otras asociaciones extranjeras actúan a través de acuerdos de colaboración con asociaciones inscritas en virtud de la legislación marroquí. Esta práctica tiene algunas consecuencias para su capacidad judicial, pues carecen de la condición de entidad legal de derecho propio dentro del espacio legal marroquí.

El régimen para los partidos políticos difiere del de las asociaciones ordinarias y está regulado por la ley de partidos políticos.¹⁴ Según esta ley, cualquier partido político que tenga por objetivo interferir en la religión del Islam, el régimen de la monarquía o la integridad territorial del reino es considerado nulo (artículo 4). Asimismo, está prohibido cualquier partido fundado sobre una base religiosa, lingüística, étnica o regional,

¹⁴ *Dahir n° 1-06-18 du 15 moharrem (14 février 2006) portant promulgation de la loi n° 36.04 relative aux partis politiques (2006).*

o cualquier otra base discriminatoria que sea contraria a los derechos humanos.

Siempre que las actividades de un partido político puedan afectar al "orden público", el ministro del Interior y el presidente el Tribunal Administrativo de Rabat pueden ordenar la suspensión del partido y la clausura provisional de sus sedes. Si en el plazo de cuatro meses (con una posible ampliación a seis meses) no se ha iniciado un trámite legal para la disolución, a fin de que la clausura sea permanente, el partido podrá reanudar sus actividades (artículos 50 y 51).

La ley de partidos políticos de 2005 (adoptada después de un amplio debate entre los partidos políticos y el ministerio del Interior) provocó una intensa polémica, sobre todo en relación con la introducción de la prohibición de partidos políticos fundados sobre la base de características religiosas, raciales, regionales, socioprofesionales o lingüísticas. Para muchos observadores, esta disposición estaba hecha a medida para excluir, en concreto, a los partidos islamistas (sobre todo al partido Justicia y Caridad, prohibido de hecho) de la participación en el proceso político. Algunos activistas también denunciaron que el ministerio del Interior había alentado la creación de ciertos partidos políticos de fachada, al mismo tiempo que se negaba a reconocer legalmente a grupos de la oposición activos y bien conocidos.

En cuanto a la financiación, el artículo 6 de la ley de asociaciones permite a las asociaciones inscritas legalmente adquirir, poseer y administrar libremente subvenciones públicas, cuotas anuales de socios, ayudas del sector privado, financiación extranjera (en ciertas condiciones), sedes y materiales destinados a la administración de la asociación y la reunión de sus miembros, así como los bienes inmuebles estrictamente necesarios para la consecución del objetivo de la asociación. La modalidad de financiación de una asociación debe especificarse en sus estatutos. Los partidos políticos no pueden recibir financiación de fuentes internacionales.

Siendo la intervención internacional motivo de gran preocupación en toda la región, la financiación extran-

jera de las ONG marroquíes está estrictamente controlada. Las asociaciones están obligadas a declarar todos los fondos procedentes del exterior a la Secretaría General del Gobierno en el plazo de 30 días desde su recepción, especificando la cantidad exacta recibida y su origen (artículo 32 bis). Es ilegal la financiación de, y la inversión extranjeras en, la prensa marroquí.

Desde julio de 2002, las asociaciones pueden recibir fondos del sector privado, tanto marroquí como extranjero. Se conceden subvenciones públicas a proyectos concretos. Cualquier subvención pública por importe de 50.000 dirhams (4.520 euros) o superior para un solo proyecto debe estar sujeta a un acuerdo entre la asociación y el ministerio correspondiente. Los proyectos deben ser examinados a priori por un comité de idoneidad que se ocupa de las aportaciones económicas concedidas. Se ha introducido un régimen de seguimiento, evaluación y control financiero para monitorear y supervisar la aplicación de los principios de gobernabilidad y gestión internos.

Las asociaciones que reciben periódicamente subvenciones de un organismo público están obligadas a presentar su presupuesto y contabilidad al ministerio correspondiente (artículo 32). Las asociaciones de utilidad pública, en correspondencia a su mayor capacidad para recibir fondos públicos, también tienen varios requisitos suplementarios que cumplir en relación con la gestión interna, la transparencia y la rendición de cuentas ante las autoridades marroquíes, incluido un informe anual ante la Secretaría General del Gobierno con pruebas del uso de los recursos obtenidos (artículo 9).

A efectos fiscales, las asociaciones (excepto las reconocidas de utilidad pública y las asociaciones humanitarias) son consideradas empresas privadas y deben pagar las mismas cuotas fiscales que éstas. Las asociaciones de utilidad pública y las asociaciones humanitarias están exentas del IVA y gozan de varios beneficios fiscales adicionales.

No existen restricciones ni normas legales respecto de las reuniones privadas. Las reuniones públicas se pue-

den celebrar libremente –según la ley que regula las reuniones públicas¹⁵ y sin autorización, pero han de inscribirse previamente ante las autoridades locales. La declaración que han de presentar ante estas autoridades debe incluir la fecha, la hora y el lugar de la reunión, así como sus fines, y los datos personales y las firmas de tres personas residentes en la prefectura en cuestión. Inmediatamente después de presentar esta declaración, las autoridades locales deberán emitir un recibo que sirve de prueba de inscripción. La reunión pública no puede celebrarse antes de un período mínimo de 24 horas desde la emisión del recibo. Las asociaciones con fines deportivos, humanitarios, culturales o artísticos están exentas de la declaración previa.

La ley establece una distinción entre reunión o asamblea pública y manifestación. No se pueden celebrar reuniones públicas ordinarias en vías o lugares públicos. Toda reunión pública debe estar representada por uno de los firmantes de la declaración y dos asesores, que estarán encargados de mantener el orden e impedir cualquier actividad ilegal o discurso contrario al orden público, las buenas costumbres o que contenga alguna incitación a infringir la ley. La autoridad local responsable podrá enviar un observador, que también podrá disolver la reunión si se incumple lo establecido por la ley.

Las manifestaciones en vías públicas están sujetas a declaración previa, y el derecho a celebrarlas está limitado a los partidos políticos, sindicatos, organizaciones profesionales y otras asociaciones inscritas legalmente. Deberá presentarse la declaración correspondiente ante las autoridades locales entre tres y 15 días antes. La declaración contendrá la misma información que la de cualquier otra reunión pública, junto con datos sobre los grupos participantes e invitados, así como el itinerario de la manifestación. También en este caso se deberá emitir inmediatamente un recibo. Si la autoridad local más tarde “considera que la naturaleza de la manifestación prevista afecta a la seguridad pública”, puede prohibirla mediante notificación por escrito a

los firmantes de la declaración. La organización de, o participación en una manifestación prohibida o no declarada puede ser castigada con penas de seis meses de prisión y/o una multa de entre 1.200 y 5.000 dirhams. Están prohibidas las reuniones en vías públicas que puedan “afectar a la seguridad pública”.

Al estar la libertad de asociación estrechamente relacionada con la libertad de expresión, son indispensables unos medios de comunicación libres para la labor de promoción de las ONG. El Código de la Prensa marroquí regula las relaciones entre el Estado y los medios de comunicación. Sin embargo, no hay ninguna ley que defina el papel de los medios de comunicación en su relación con la sociedad. El Código de la Prensa es objeto de críticas generalizadas, entre otros motivos por su redacción poco precisa y la posibilidad de que se abuse de sus disposiciones, y está actualmente siendo sometido a revisión.¹⁶ Se ha presentado un borrador para un nuevo Código de la Prensa a la Secretaría General del Gobierno, que se ha distribuido entre los miembros del Gobierno. En última instancia, el proyecto de ley se llevará al Parlamento para su examen y adopción como ley.

El Código de la Prensa vigente garantiza formalmente la libertad de prensa, la libertad de información y el derecho de la prensa al libre acceso a las fuentes de información, salvo si la información en cuestión es “confidencial en virtud de la ley”. Estas libertades deben ejercerse de acuerdo con los principios constitucionales, las disposiciones legales y la “deontología de la profesión” –expresión tan sumamente vaga que es con facilidad objeto de una interpretación arbitraria.

Cualquier “ofensa” dirigida al rey o a su familia, o “daño” a la religión del Islam, el régimen de la monarquía o la integridad territorial del país puede ser castigada con una multa de entre 10.000 y 100.000 dirhams. En caso de condena judicial, el mismo tribunal puede ordenar la suspensión o inhabilitación de la revista o publicación (artículo 41). Además, el minis-

¹⁵ Dahir n° 1-58-377 du 3Joumada I 1378 (15 novembre 1958) relatif aux rassemblements publics, tel qu'il a été modifié et complété par la nouvelle loi n° 76.00 (2002).

¹⁶ Dahir n° 1-58-378 du 3 Joumada I 1378 (15 novembre 1958) formant Code de la presse et de l'édition, tel qu'il a été modifié et complété par la nouvelle loi n° 77.00 (2003).

tro del Interior puede impedir la publicación de cualquier medio de comunicación o revista que vulnere lo establecido en el artículo 41 o afecte al orden público.

La principal excepción a la libertad de prensa es el acto de "difamación",¹⁷ que incluye toda difamación o injuria, aunque se haya expresado sin convicción o esté dirigida a una persona u órgano al que no se nombra directamente, pero que sea aún así identificable. Cualquier difamación contra los juzgados, tribunales, las fuerzas armadas, la administración pública de Marruecos, ministros, funcionarios civiles u otros agentes de las autoridades públicas, o cualquier persona a cargo de un servicio público o que tenga un mandato público, está castigada con una pena de entre un mes y un año de prisión y/o una multa de entre 1.200 y 100.000 dirhams. En todos estos casos, la difamación puede determinarse en virtud de una simple decisión administrativa.

Obstáculos fundamentales para la libre asociación

Cuando se le preguntó sobre los desafíos que aún ha de afrontar la libertad de asociación en Marruecos, el ministro del Interior respondió que "no era consciente de ningún problema en particular". Sin embargo, los representantes de la sociedad civil identifican cinco obstáculos principales para la libertad de asociación, derivados de deficiencias de la legislación vigente o, lo que es más importante, de su no aplicación y su incumplimiento en la práctica, que limita el margen de maniobra de las asociaciones marroquíes.

¹⁷ La definición de difamación es: «*Toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération des personnes ou du corps auquel le fait est imputé est une diffamation. Toute expression outrageante, terme de mépris portant atteinte à la dignité ou injektive qui ne referme l'imputation d'aucun fait est une injure.*»

Proceso de inscripción defectuoso

Las disposiciones legales y/o la no aplicación de la ley en el proceso de inscripción y el libre desarrollo de actividades posterior han constituido grandes obstáculos a la libertad de asociación.

Denegación de recibo: El principal logro de la reforma de la ley de asociaciones de 2002 fue que el nuevo sistema abolió el principio de autorización, dando paso al principio de declaración que implica que la inscripción legal de una asociación ya no requiere ningún acto administrativo, sino que es automático si las autoridades no formulan objeciones en un plazo determinado. Sin embargo, en la práctica la situación suele ser diferente. Aunque la ley prevé que una simple declaración es suficiente para inscribir una asociación, en la práctica las autoridades con frecuencia se niegan a dar el recibo provisional, eludiendo así la legalidad automática de la asociación. Como consecuencia, el proceso de inscripción se paraliza sin necesidad de una denegación oficial. Una vez que expira el plazo, las asociaciones se ven obligadas a trabajar en la ilegalidad.

Mientras que la no emisión del segundo recibo definitivo después de un plazo máximo de 60 días conlleva el reconocimiento automático de la asociación transcurrido este plazo, no se da esta salvaguardia automática en el caso de que no se emita el primer recibo provisional, lo que hace que no haya constancia alguna de la declaración. Si la administración se abstiene de emitir el recibo provisional, se puede presentar la documentación al ministerio de Justicia por medio de un alguacil que posteriormente puede certificar su presentación en una fecha determinada. Sin embargo, también en este caso suelen denegarse los recibos.

La falta de una correcta implementación de la ley por las autoridades locales responsables da lugar a un proceso de inscripción a menudo arbitrario y la imposibilidad para ciertos grupos de obtener autorización. La frecuente negativa de los funcionarios a confirmar el recibo de la documentación, a veces para evitar el acto impopular de la denegación oficial, obliga a muchas organizaciones a actuar ilegalmente o en base a per-

misos temporales de tres meses, lo que les deja sin ninguna protección legal. Además, puesto que la condición de asociación inscrita legalmente está vinculada a su condición de entidad legal, la inexistencia de ésta impide a la asociación, entre otras cosas, emprender acciones legales, abrir una cuenta bancaria, alquilar oficinas, pagar salarios u otros gastos administrativos, organizar actos o manifestaciones públicos y recibir financiación privada o pública. En estas condiciones es difícil funcionar de manera efectiva.

Aunque el Gobierno afirma que estas irregularidades son la excepción y no la regla, los representantes de la sociedad civil dicen lo contrario, y alegan que en la inmensa mayoría de los casos (aproximadamente un 90 por ciento), las asociaciones que solicitan la inscripción no obtienen el recibo preceptivo tras presentar su documentación.¹⁸ Además, las denegaciones de recibos suelen basarse en motivos de seguridad pública, sobre todo en la lucha antiterrorista, aunque la ley antiterrorista adoptada después de los atentados de Casablanca de 2003 no prevé ninguna autorización para actuar de esta manera.¹⁹ Muchas organizaciones (como el *Forum des Alternatives*) llevan trabajando años sin una inscripción oficial y dependen de lagunas administrativas para contrarrestar la aplicación arbitraria de la ley y poder funcionar en una "tierra de nadie" legal. Por ejemplo, se puede abrir una cuenta bancaria con un justificante del servicio de correos para demostrar la presentación de la documentación sobre la declaración. En lugar de reunirse en un espacio de reunión público, las reuniones se celebran en domicilios particulares. La imposibilidad de demostrar su declaración representa una seria carga, especialmente para las organizaciones más pequeñas y menos conocidas, que carecen de conocimientos legales, medios y experiencia para dar a conocer públicamente casos de conducta arbitraria. La mayoría de las asociaciones logran funcionar de algún modo, pero estas

condiciones son una pesada carga, especialmente para las ONG pequeñas, y hacen poco para contribuir a la consolidación de una sociedad civil fuerte y profesional.²⁰

Por tanto, aunque el texto de la ley de asociaciones sugiere que el recibo no es más que una formalidad administrativa que prueba la fecha de la presentación de la documentación, la práctica frecuente de denegar el recibo provisional convierte el sistema formal de declaración en un sistema de hecho de autorización. A pesar de la revisión de 2002, que introdujo mejoras importantes, la ley sigue dejando demasiadas lagunas para la conducta arbitraria y, lo que es más importante, no establece efectivamente el sistema de declaración.²¹

La complejidad de los requisitos para la inscripción:

Según las asociaciones marroquíes, otro obstáculo administrativo para la inscripción son las disposiciones, innecesariamente complicadas, relativas al procedimiento de inscripción. En primer lugar, el Estado exige demasiados documentos, algunos de los cuales son difíciles de obtener. Este requisito es un obstáculo innecesario que de nuevo desfavorece en particular a las organizaciones pequeñas con pocas capacidades.

En segundo lugar, las asociaciones deben depositar su documentación en la prefectura de su domicilio. No obstante, si no tienen oficina, deben utilizar un diminuto apartamento alquilado a título particular o la oficina de otra organización, de una empresa o similar (no basta un apartado de correos). Las autoridades pueden rechazar una domiciliación, pero la ley no es muy clara al respecto.

En tercer lugar, el requisito de presentar los antecedentes penales de los fundadores se ha criticado como

¹⁸ Un activista de la sociedad civil de Rabat-Salé informó de que, desde la revisión de la ley de asociaciones en el año 2002, las autoridades habían emitido el recibo provisional a una sola asociación del distrito.

¹⁹ *Loi n° 03-03 relative à la lutte contre le terrorisme, promulguée par dahir n° 1-03-140 du 21 mai 2003 (Bulletin officiel n° 5114 du 5 juin 2003, p. 416).*

²⁰ El Observatorio de Libertades Públicas trabaja en la creación de un consejo legal que facilite asesoramiento jurídico a personas y asociaciones "que tienen problemas con la no aplicación de la ley" (medidas para hacer cumplir la ley y lagunas legales).

²¹ El régimen de autorización de hecho también se refleja en la página web de la Secretaría General del Gobierno (<http://www.sgg.gov.ma/sgg.aspx>), que ofrece un servicio de correo electrónico para hacer el seguimiento de cada "dossier d'autorisation".

un acoso innecesario, pues estos antecedentes son más difíciles de obtener que otros antecedentes oficiales, como la *fiche anthropometrique*, que contiene la misma información y tiene el mismo valor administrativo e informativo. A diferencia de la *fiche anthropometrique*, que se puede obtener en el lugar de residencia, los antecedentes penales (*casier judiciaire*) deben solicitarse en el lugar de nacimiento de la persona interesada, lo que a menudo conlleva desplazamientos de varios centenares de kilómetros.

Dificultades especiales para las asociaciones extranjeras: La fundación de una asociación extranjera sigue siendo delicada. Las asociaciones extranjeras deben pedir permiso para actuar en territorio marroquí, y las autoridades deben responder a la solicitud en el plazo de seis semanas. Sin embargo, en la práctica no cumplen este plazo, y el resultado es que las organizaciones extranjeras carecen de reconocimiento legal, por lo que las autoridades pueden poner fin a sus actividades sin previo aviso en cualquier momento: una "aquiescencia política de hecho en un vacío legal". En algunos casos, las recién creadas secciones marroquíes de ONG internacionales, como Transparencia Internacional y Amnistía Internacional, fueron tratadas inicialmente como asociaciones extranjeras.²²

Criterios para la utilidad pública: En la práctica son muy pocas las organizaciones que reciben la condición de utilidad pública, y aunque en teoría los criterios son más concretos desde el año 2002, los motivos por los que a ciertas organizaciones se les ha concedido o denegado esta condición siguen siendo poco claros (*y a menudo no se especifican*). Además, las asociaciones deben justificar en su solicitud por qué son dignas de recibir ese estatus de utilidad pública. Los criterios para conceder este estatus, sobre todo en relación con lo que constituye o no una contribución al bien público, son demasiado imprecisos, lo que permite una conducta arbitraria por parte de la administración. Se dice

que, en la práctica, las pocas asociaciones que reciben la condición de utilidad pública son en su mayoría ONGG, es decir, no son del todo independientes del Gobierno. Sin embargo, las dos mayores organizaciones de derechos humanos, la Asociación marroquí de Derechos Humanos (AMDH) y la Organización marroquí de Derechos Humanos (OMDH), sí tienen la condición de utilidad pública. Estas organizaciones explican el éxito de sus solicitudes por el hecho de que ambas pidieron el estatus de utilidad pública en una petición conjunta y porque cada una de ellas está vinculada no oficialmente a uno de los dos partidos principales ("Yousoufi no quería discriminar a ningún partido").

Régimen fiscal oneroso: El régimen fiscal que trata a las organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro como empresas privadas (con fines lucrativos) representa una pesada carga financiera y administrativa para las ONG, que se ve aún más agravada por las restricciones a la recaudación de fondos.

Restricciones a la financiación: Para tener derecho a la mayor parte de la financiación pública, las asociaciones deben ser reconocidas como de utilidad pública y tener una autorización limitada especial de la Secretaría General del Gobierno,²³ para cuya obtención muchas ONG deben esperar años. Además, algunas grandes ONGG próximas a la Casa Real (como la Fundación Mohammed V) reciben la mayoría de los fondos públicos. Algunos entrevistados dijeron que las autoridades utilizaban los mecanismos de financiación para bloquear las capacidades y la autonomía de las ONG, no autorizando a las que no están próximas al Gobierno. En cambio, afirmaban, las ONG deberían tener libertad para recaudar fondos del modo en que deseen, sobre todo teniendo en cuenta que la mayoría de las ONG pequeñas carecen de fondos y sobreviven a duras penas. Además, las ONG reciben financiación sólo para proyectos concretos (en lugar de fondos para cubrir gastos administrativos y de personal). Esta dis-

²² Transparencia Marruecos fue fundada en 1996 como entidad privada independiente. Inicialmente, la ONG se encontró con una fuerte oposición de las autoridades. Posteriormente colaboró con una red de ONG, sobre todo de derechos humanos, que la apoyaron, lo que desembocó finalmente en su reconocimiento. Sin embargo, no se concedió su petición de reconocimiento de utilidad pública.

²³ La financiación oficial para asociaciones se encausa en su mayor parte a través del ministerio de Solidaridad, que tiene un fondo para subvenciones de alrededor de 480 millones de dirhams (43 millones de euros), y la Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano (INDH), que cuenta con un presupuesto total de 2.000 millones de dirhams (178 millones de euros), parte del cual está destinado a apoyar a las ONG.

ponibilidad limitada de financiación pública, subrayaron los representantes de las ONG, representa un obstáculo significativo al desarrollo de una sociedad civil fuerte y profesional.

En cuanto a la financiación proveniente de fuentes extranjeras, algunos entrevistados subrayaron que, a pesar de que sigue habiendo restricciones, en comparación con décadas anteriores, la financiación extranjera de las ONG había dejado de plantear problemas sustanciales. Había polémica sobre hasta qué punto esta financiación externa (tanto nacional como internacional) podría representar un riesgo para la independencia de las ONG marroquíes. Quienes la consideraban un riesgo achacaban el problema bien a la necesidad de la adaptación técnica de los proyectos a los requisitos de las "peticiones de propuestas", o bien a intentos directos de influencia política. Otros discrepaban, afirmando que había fondos extranjeros disponibles suficientes, de diversas fuentes, como para asegurar la diversificación de las fuentes de financiación para evitar dependencias. Otros, en cambio, subrayaron que la independencia de la sociedad civil podría estar en peligro en cualquier momento cuando las fuentes de financiación no se diversifican, sean extranjeras o nacionales (por ejemplo a través de la Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano, INDH).

Restricciones por motivos políticos: La valoración de una documentación de inscripción por las autoridades debe tener como único objetivo la verificación de la legalidad formal de la declaración. No debe realizarse ninguna evaluación basada en motivos políticos. Aunque la legislación marroquí sobre asociaciones prevé sólo una valoración legal, en la práctica la administración también revoca la condición legal de las asociaciones en función de actividades "problemáticas". Según un funcionario del ministerio del Interior, se ha revocado la inscripción de algunas asociaciones por ser "demasiado activas" o estar demasiado "atareadas". Una vez más, las formulaciones imprecisas de la ley contribuyen a justificar estas acciones.

Los grupos y partes interesadas más afectados por esta discriminación son, se ha informado, las organiza-

ciones islamistas y las de izquierdas, pero también ciertos grupos bereberes y saharauis. Las asociaciones son consideradas anticonstitucionales siempre que cuestionen públicamente la monarquía, el Islam o la integridad territorial del reino. A efectos prácticos, esto significa que cualquier asociación que exprese discrepancia con el *Majzen* sobre el Sáhara Occidental, la institución y el orden de la monarquía y el rey, o la supremacía del Islam puede esperar que se le deniegue la inscripción (directamente, mediante el rechazo, o indirectamente, con la denegación del recibo o por medio de otras barreras administrativas).

Un representante de la asociación bereber *Mouvement Amazigh* informó de que, tras haber recibido el recibo provisional cuatro años después de presentar la documentación, las autoridades le pidieron que revisara los estatutos propuestos en relación con la recomendación de establecer el laicismo en el sistema político marroquí. Como a las autoridades no les interesa la prohibición de asociaciones no deseadas, éstas y otras barreras administrativas sirven para ganar tiempo e impedir la fundación de asociaciones políticamente no deseadas, per se (por ejemplo, reteniendo los documentos de identidad de los fundadores hasta que expiran). Además, se utiliza la conducta intimidatoria de las autoridades locales, que se aprovechan del desconocimiento de los ciudadanos de la ley y de la herencia psicológica de la dictadura, que sigue provocando miedo a las autoridades locales, para fomentar la obediencia preventiva.

Asociaciones y grupos de interés proscritos: A diferencia de la denegación del recibo que justifica la presentación de la documentación, el rechazo formal de una asociación legalmente declarada es poco habitual. Según activistas de derechos humanos, la mayoría de los casos en los que se rechaza de hecho la inscripción son de organizaciones islamistas o de extrema izquierda, consideradas anticonstitucionales, es decir, no reconocen la autoridad política y/o espiritual del rey. El caso más notable es la organización de hecho proscrita Justicia y Caridad (*Al Adl Wal Ihsane*), popular movimiento islamista cuya relación con las autoridades se ha convertido en los últimos años cada vez más polémica.

A diferencia del Partido Justicia y Desarrollo (PJD), de carácter islamista moderado, Justicia y Caridad rechaza públicamente la autoridad suprema política y religiosa del rey y pide la eliminación de la monarquía a favor de una república islámica. Debido a esta postura, el grupo ha sido declarado ilegal por las autoridades, sus actividades están prohibidas y algunos de sus miembros han sido arrestados. Según los miembros de Justicia y Caridad, el grupo había sido una asociación inscrita legalmente desde 1983 hasta que fue declarado ilegal por las autoridades marroquíes en 1998. Con anterioridad, en 1981, el movimiento había solicitado la inscripción como partido político, que fue denegada. Hoy, las disposiciones del marco legal vigente hacen imposible que el movimiento se inscriba como partido. En este contexto, el grupo considera que las recientes enmiendas a la ley de partidos políticos, que incluyen una cláusula que prohíbe cualquier partido político fundado en una base religiosa, lingüística, étnica o regional (artículo 4) han sido concebidas expresamente para impedir la participación de Justicia y Caridad en las elecciones.

Dado que el rechazo de la condición de asociación inscrita legalmente nunca ha sido confirmado expresamente por una sentencia judicial, el grupo sigue considerándose una asociación legal. De hecho, pudo seguir desarrollando sus actividades habituales sin interferencias importantes de las autoridades hasta el año 2000, cuando éstas tomaron medidas para impedir estas actividades (como los campamentos de verano para jóvenes, que fueron prohibidos por orden judicial). El discurso oficial de las autoridades marroquíes califica expresamente al grupo de organización "ilegal" y "no reconocida", y los agentes estatales persiguen al movimiento y tratan todas sus actividades (publicaciones, actividades asociativas, asambleas, entre otras) como ilegales. Aunque los miembros del grupo citan varias sentencias judiciales a favor de miembros individuales para demostrar su legalidad, el ministerio del Interior insiste en la ilegalidad del movimiento. Otros subrayan que los argumentos del movimiento carecen de base, puesto que la competencia para declarar legal o ilegal a una asociación no pertenece a los mencionados tribunales. En la práctica, los miembros de Justicia y

Caridad acusados fueron no obstante condenados y encarcelados, aunque por otras acusaciones.

La ilegalidad de hecho de Justicia y Caridad afecta no sólo a los miembros del movimiento, sino también a otras organizaciones y a la libertad de asociación en general, al igual que cualquier relación con el grupo. Por ejemplo, la participación de uno de sus miembros en un acto o actividad conlleva casi automáticamente su suspensión. Los activistas de derechos humanos denuncian casos en los que no se pudo fundar una asociación de vecinos debido a que vivía en la localidad un miembro de Justicia y Caridad; y la prohibición de la celebración de mesas redondas organizadas por otras ONG por la participación de personas vinculadas a Justicia y Caridad. Las cartas de queja que han enviado asociaciones de derechos humanos al ministerio, pidiendo explicaciones, no han recibido respuesta.

Más allá de la libertad de asociación, la existencia del movimiento Justicia y Caridad fuera de la esfera legal representa una serie de riesgos para el desarrollo democrático de Marruecos. Aunque no es probable que el movimiento participe o esté dispuesto a participar en el proceso político en un futuro cercano, su peso político sigue siendo significativo. La organización, cuya influencia en las universidades y entre la población rural marginada es mucho mayor, está, por tanto, fuera de la esfera política-electoral, lo que significa que el PJD, moderado y cada vez más "asimilado" (*co-opted*), sólo representa parcialmente al conjunto del movimiento islamista marroquí. Por tanto, los observadores temen que la vía del enfrentamiento del *Pouvoir* perjudique a los intereses marroquíes, pues contribuye a polarizar a la sociedad y a fortalecer el extremismo.

Acceso limitado a la esfera pública

El segundo conjunto de obstáculos para la libertad de asociación que revelan las ONG marroquíes se refería al acceso a la esfera pública para las organizaciones no gubernamentales, a menudo obstaculizado por toda una serie de disposiciones formales e informales.

Autorización para las reuniones públicas: El principal obstáculo mencionado en relación con las reuniones públicas era el requisito informal de obtener la autorización de las autoridades locales para cualquier acto público. Como ya se ha señalado, la ley prevé que las autoridades justifiquen cualquier denegación de una reunión pública. A pesar de la ley, que contempla un régimen de declaración, las denegaciones suelen basarse en juicios personales arbitrarios, pues la actividad prevista puede considerarse un "riesgo para el orden público" y, por tanto, ser prohibida. Aunque según la ley las actividades públicas no necesitan autorización, en la práctica, ésta es necesaria y se deniega con facilidad. La autorización para actividades públicas se deniega casi siempre a movimientos radicales, organizaciones de extrema izquierda e islamistas, aunque muy raramente a organizaciones de derechos humanos.

Casi nunca se expresan las razones en que se basa la denegación, y la denegación de autorización oficial conlleva casi automáticamente la cancelación de la reserva del lugar de la conferencia, pues los directores de hoteles son reacios a oponerse a las autoridades locales, incluso cuando las acciones de éstas carezcan de respaldo legal. Se dice que las autoridades son rigurosas con la prohibición de reuniones, y se ha detenido a personas sólo por celebrar una reunión en un hotel. La conducta arbitraria de las autoridades se debe en parte a formulaciones poco concretas sobre las limitaciones de la libertad de reunión en la ley, pero también hay mucho desconocimiento y mucha obediencia preventiva entre las administraciones locales.

Los grupos en conflicto con las autoridades –sobre todo los islamistas, los de la izquierda radical y los amaziguitas, así como los saharauis que abogan por la independencia– suelen tener libertad para reunirse en lugares privados, pero no pueden organizar reuniones públicas ni manifestaciones. Asimismo, los actos públicos organizados por otras organizaciones en los que, por ejemplo, figura un miembro de Justicia y Caridad en la lista de invitados, son cancelados, o se niega el acceso al lugar o son boicoteados por el Gobierno y los medios de comunicación.

Límites a la libertad de expresión y al acceso a los medios de comunicación: A pesar de las comparaciones regionales favorables, también en Marruecos sigue siendo difícil de alcanzar una auténtica libertad de expresión y una prensa realmente libre. Las deficientes leyes de prensa, la falta de independencia del poder judicial y la brecha entre las normas legales y su aplicación en la práctica han desembocado en la detención y el encarcelamiento de numerosos periodistas. La base legal para la libertad de expresión seguirá siendo débil mientras las formulaciones del Código de la Prensa continúen siendo vagas y, sobre todo, mientras se considere la "difamación" una excepción, sin definir el término de forma más concreta. De modo similar, qué representa y qué no representa una "ofensa" al rey depende en gran medida de una interpretación arbitraria, y la "deontología de la profesión" es una expresión demasiado amplia y de la que es fácil abusar como para definir los límites de la libertad de prensa.

Hay un consenso general en Marruecos en que los tabúes sociales se han suavizado considerablemente, ampliando así el espacio para el debate público. Sin embargo, sigue habiendo un conjunto de tabúes básicos que continúan causando problemas a los periodistas. El monopolio de hecho del *Majzen* sobre los medios de comunicación, por medio de empresas privadas de propiedad estatal u otras formas de influencia directa o indirecta, se consideraba muy problemático, pues todos los medios audiovisuales y la inmensa mayoría de los medios impresos dependen del Estado. El ministro para las Comunicaciones no desempeña un papel importante, sino que es el ministerio del Interior el que controla a los medios (por ejemplo, a través de su papel de liderazgo en la reforma del Código de la Prensa). Un número reducido de medios impresos, denominados la "prensa independiente", son los únicos medios de comunicación que no pertenecen al Estado ni siguen su línea editorial. Los medios audiovisuales –los únicos con una cobertura significativa en todo el país– dependen totalmente del *Majzen*. La mayoría de la cobertura mediática sigue estando dentro de ciertos límites impuestos por la Casa Real, cuyos márgenes sólo la prensa independiente trata de ampliar.

La relación entre el Estado y la prensa independiente suele ser tensa, y en los últimos años se han impuesto las multas más cuantiosas hasta el momento por la difusión de información crítica. Entre varios casos más, el de *Le Journal Hebdomadaire* (semanario independiente crítico cuyo director tuvo que huir del país tras ser declarado culpable y condenado al pago de la multa más cuantiosa impuesta hasta el momento por difamación) ha suscitado en especial una gran atención internacional. Como en el caso de las asociaciones, la prohibición de un grupo o diario no es habitual, pero los medios de comunicación están controlados y su labor es dificultada a través de diversos métodos indirectos. Los periodistas y miembros del sindicato de la prensa denuncian que hay directivas dirigidas a empresas privadas sobre dónde incluir anuncios publicitarios, condenando así a las revistas inconformistas a la quiebra. Se dice que otros métodos incluyen el soborno, el control de la publicidad, o enfrentar a los periodistas entre sí. La obediencia preventiva también desempeña un papel importante. Aunque los medios de comunicación públicos reciben instrucciones editoriales claras, la mayoría de los medios privados carecen de independencia debido a la autocensura.

En la práctica, la libertad de información no está garantizada. Las autoridades todavía son muy cerradas y no tienen una mentalidad de transparencia y rendición de cuentas ante la opinión pública. Los periodistas dependen de la información que el Estado (o funcionarios concretos) decide facilitarles. Esto favorece una vez más a quienes tienen buenas relaciones con el *Majzen*: cuanto más cerca se está del *Pouvoir*, más probabilidades se tiene de recibir información para la investigación. Los periodistas que no limitan su labor informativa a ciertos márgenes tienen, por tanto, dificultades para obtener información de las autoridades. Los periodistas marroquíes se quejaban de que a menudo la prensa extranjera tenía más acceso a fuentes gubernamentales para las noticias sobre Marruecos que los periodistas locales, ya que en ocasiones las autoridades preferían hablar directamente con periodistas extranjeros con el fin de promover una imagen estratégica determinada en el exterior (por ejemplo, en el caso del conflicto del Sáhara Occidental). La prensa

independiente es invitada a actos informativos oficiales para la prensa, pero (en cuanto a reportajes y programas de entrevistas) prácticamente no aparece en la televisión.

La financiación internacional de la prensa está prohibida, según el Código de la Prensa vigente (salvo con autorización especial del primer ministro). Esta disposición dificulta enormemente la situación de la prensa independiente. La imposibilidad de obtener financiación extranjera, unida a la reducción de los ingresos por publicidad y a las recientes y cuantiosas multas impuestas a los directores, representa una gigantesca carga económica que pone en peligro la propia supervivencia de los pocos medios de comunicación independientes.

Contrariamente a lo que se suele suponer, las principales restricciones a la libertad de prensa no se impusieron hasta el reinado de Mohammed VI. Según algunos periodistas independientes, el "envoltorio moderno" del nuevo régimen hace aún más difícil atraer la atención y el apoyo internacionales. Algunos sugirieron que la estrategia del *Majzen* era elegir en cada sector de la sociedad civil un pequeño grupo o actor para promoverlo como coartada, al mismo tiempo que hacía todo lo posible para controlar al resto con medios de obstrucción indirectos. Según algunos periodistas independientes, el *Pouvoir* quiere institucionalizar la prensa, pero de un modo controlado por él, en un intento de crear "la apariencia de una prensa diversificada".

Medidas de seguridad y antiterroristas

Las medidas antiterroristas y otras medidas de seguridad adoptadas después de los atentados de Casablanca de 2003 conllevaron en general el endurecimiento de las normas sobre la libertad de asociación, lo que debilitó muchos de los beneficios proporcionados por las mejoras legislativas introducidas con anterioridad sobre la libertad de asociación, de reunión y de prensa. La ley antiterrorista aprobada en mayo de

2003 (Ley 03.03) ha dado a las autoridades amplios poderes de control sobre la sociedad civil, limitando en gran medida libertades fundamentales como las de asociación, expresión, reunión y circulación. La ley define las infracciones terroristas y sus respectivas sanciones, aumenta el número de delitos castigados con la pena de muerte, modifica el procedimiento penal con medidas específicas para casos de terrorismo y sanciona la interceptación de correspondencia, la vigilancia telefónica y la de personas. Además, impone serias restricciones a la financiación extranjera de las asociaciones, que ahora pueden ser controladas directamente, formal o informalmente, por el Gobierno.

En virtud de la nueva ley, los actos de terrorismo están definidos en términos generales como "cualquier acto premeditado, cometido por un individuo o grupo, con el fin de infringir el orden público mediante el terror y la violencia". Esta definición general incluye también la "divulgación y difusión de propaganda o publicidad" de apoyo a actos deliberados cuyo "principal objetivo es perturbar el orden público mediante la intimidación, la fuerza, la violencia, el miedo o el terror."²⁴ La ley también se viene aplicando para condenar y encarcelar a periodistas que "incitan a la violencia". Cualquier persona que "tenga conocimiento de información relativa a delitos terroristas" y no informe de ella a las autoridades puede ser condenada a penas de hasta 10 años de prisión.

Desde la adopción de la ley en el año 2003, se restringen los derechos y libertades fundamentales, se practican detenciones (incluyendo activistas pro derechos humanos y periodistas) y se imponen condenas a manifestantes pacíficos y a periodistas. Los grupos islamistas se han visto especialmente afectados por estas medidas, aunque también lo están muchos otros como sindicatos y asociaciones de derechos humanos, entre otros. Los atentados de 2007 han desencadenado una nueva oleada de represión, incluyendo detenciones masivas y la represión violenta de manifestaciones pacíficas.

²⁴ Dahir n° 1-03-140- du 26 rabii I 1424 (28 mai 2003) portant promulgation de la loi n° 03-03 relative à la lutte contre le terrorisme.

Las organizaciones marroquíes de derechos humanos, así como las de vigilancia internacional (como Human Rights Watch, el Comité para la Protección de los Periodistas, Reporteros sin Fronteras y el Instituto Internacional de Prensa) han criticado con dureza la ley, advirtiendo de que iba en detrimento de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los ciudadanos marroquíes. En concreto, se ha criticado esta ley por su definición poco precisa de "terrorismo" y la introducción de disposiciones que podrían hacer que el Estado criminalizara actos de protesta y de expresión pacíficos y legítimos. Según algunos activistas pro derechos humanos marroquíes, la ley –que se adoptó sin tener en cuenta las preocupaciones de la sociedad civil– no sólo iba en menoscabo de las libertades fundamentales, sino que también debilitaba de forma contraproducente el apoyo de la sociedad marroquí al esfuerzo legítimo y necesario de su Gobierno para combatir el terrorismo.

La debilidad del poder judicial

En cuarto lugar, y lo más importante, la debilidad del poder judicial y de otras instituciones estatales clave fue mencionada por la mayoría de los interlocutores como el mayor obstáculo para la libertad de asociación, los derechos humanos y las libertades públicas en general, afirmando que la eficacia, transparencia y rendición de cuentas del poder judicial eran claves y una precondition a todos los problemas citados. Al mismo tiempo, había un consenso general en que la debilidad del poder judicial está directamente relacionada con la ausencia general de una separación de poderes, que sólo puede establecerse con una reforma constitucional completa.

Inexistencia de una separación de poderes: El poder judicial no está reconocido en la Constitución como un poder separado, y tanto el ejecutivo como el legislativo están sometidos al poder de veto del rey. El primer ministro y el Parlamento carecen de poder real. En otras palabras, las instituciones democráticas formales están vacías de su contenido democrático, pues la capacidad para tomar decisiones (en cuestiones estra-

tégicas) no está en manos de los órganos elegidos y representativos. Por el contrario, los tres poderes están dirigidos en realidad por las mismas personas y, por tanto, no cumplen sus funciones de vigilancia y control mutuos y efectivos. En la práctica, el rey no sólo posee el máximo poder ejecutivo, sino que también ejerce competencias significativas en materia de justicia y legislación. El Gobierno elegido puede hacer cambios operativos, pero los asuntos estratégicos y delicados son decididos por la Casa Real y su séquito. Tanta concentración de la capacidad para tomar decisiones y la inexistencia de mecanismos de control efectivos hacen que la adopción de decisiones políticas y los procedimientos legales no sean transparentes y tampoco rindan cuentas.

La dualidad de normas formales e informales que queda patente en la legislación se refleja también en las instituciones oficiales: detrás del andamiaje de gobernabilidad formalmente democrática, el *Majzen* representa una estructura de poder en la sombra que se extiende desde la Casa Real sobre los medios de comunicación, las empresas, etc. hasta los ayuntamientos. Los consejeros reales son los auténticos responsables de las decisiones en todos los ministerios de importancia política estratégica. La función del Gobierno, nombrado según la voluntad del rey después de las elecciones legislativas, es degenerada llegando a convertirse en poco más que el director de operaciones del Estado, con capacidad para tomar decisiones independientes sólo en áreas políticamente inocuas. De modo similar, el Parlamento es débil y carece de poder legislativo sin la aprobación del rey.

La brecha entre las disposiciones legales y la práctica existe no sólo en el nivel central, sino también en el reparto de competencias entre los diversos niveles regionales y locales. Por ejemplo, según la ley, el presidente elegido del Consejo Regional tiene la responsabilidad de implementar un plan de desarrollo regional, pero en la práctica es el *wali* quien controla de hecho el presupuesto y decide donde se invierte el dinero.

Falta de independencia: El poder judicial no está reconocido como un poder en la Constitución, y está

controlado en gran medida por el ejecutivo. Según activistas de ONG, es de conocimiento general entre los marroquíes que prácticamente todos los procesos judiciales están politizados, y las sentencias no son decisión de los jueces, sino que son dictadas por el ministerio. La corrupción masiva de los jueces, dicen los activistas pro derechos humanos, está supervisada e instrumentalizada por el ministerio a cambio de la obediencia y la impunidad. El Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), presidido por el rey, es una entidad constitucional que se encarga de las medidas disciplinarias contra los jueces y de la erradicación de las "malas prácticas". Además, los nombramientos reales de muchos de sus miembros impiden la independencia de este organismo, que no debe ser controlado por el ejecutivo *per se*.

La corrupción del poder judicial es un problema importante. El puesto que ocupa Marruecos en el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional ha empeorado, pasando del 70 al 79 (con una puntuación de alrededor de 3,2 sobre 10, siendo cero la peor puntuación posible), lo que indica una gran corrupción sistémica, y una tendencia que empeora. Según la encuesta barómetro de corrupción global de Transparencia Internacional de 2006, al menos el 60 por ciento de los marroquíes dijo que había tenido que pagar sobornos el año anterior. A la pregunta de cómo valoraban las medidas de su Gobierno para combatir la corrupción, el 77 por ciento las consideraba ineficaces o inexistentes, y el 15 por ciento dijo incluso que el Gobierno fomentaba la corrupción en lugar de combatirla. Los marroquíes consideraban que el poder judicial, la policía, el registro y permisos públicos y los servicios médicos eran los sectores más corruptos (todos ellos recibieron una puntuación de 4 o superior, siendo 5 el nivel máximo de corrupción posible).²⁵

Inexistencia de un Estado de derecho: La falta de independencia y la corrupción del poder judicial obstaculizan la aplicación imparcial de las leyes democráti-

²⁵ *Transparency International: Corruption Perceptions Index 2006 and Global Corruption Barometer 2006*, disponible en <http://www.transparency.org>

cas existentes y su cumplimiento efectivo. Las asociaciones se ven muy afectadas por este problema, pues los recursos legales de que disponen para defender sus derechos no son efectivos.²⁶ Como señalaron varios entrevistados, en estas condiciones, recurrir al poder judicial suponía, en primer lugar y sobre todo, tratar con la administración. Esto, a su vez, supone depender de la conducta arbitraria de los funcionarios civiles locales. En resumen, la dualidad de lo formal y lo informal, los órganos elegidos y los que tienen poder, las leyes y la práctica legal, más la ineficacia del recurso legal para reclamar los derechos codificados obstaculizan en gran medida la libertad de asociación.

La ruptura de ciertos tabúes suele ir seguida de la persecución legal. Por ejemplo, las personas que denuncian casos de corrupción en el Gobierno o el poder judicial son perseguidas y condenadas incluso si tienen pruebas válidas de lo que alegan. Los testigos de corrupción no están protegidos por la ley y a menudo son perseguidos por difamación. Los abogados que presentan las respectivas denuncias han sido sancionados con la pérdida de sus licencias profesionales como consecuencia directa de su intervención como acusación en casos de corrupción. Los esfuerzos de las ONG por defender la adopción de una ley destinada a proteger a los testigos de corrupción se encuentran con la fuerte resistencia de un grupo de presión que desea preservar sus ingresos. Existe un amplio consenso social de que la corrupción es un problema importante, pero parece que el ejecutivo no comparte este consenso.

La reforma constitucional: Puesto que el marco constitucional no establece la separación de poderes, crea un poder judicial débil y un Gobierno y un Parlamento en gran medida carentes de poder y, por el contrario, confiere todo el poder ejecutivo significativo al rey, la rendición de cuentas y el Estado de derecho carecen de

salvaguardias constitucionales. La mayoría de los representantes de la sociedad civil consideran, por tanto, que la reforma constitucional es la máxima prioridad para fortalecer efectivamente la libertad de asociación, basada en una participación real. El reconocimiento del poder judicial como “poder” y la modificación del artículo 19, sobre las competencias del rey,²⁷ son considerados algunos de los cambios necesarios más cruciales y delicados.

El debate sobre la reforma constitucional es un debate sobre el reparto de poderes en el país, y como tal, afecta al mismo núcleo del *Majzen*. El verdadero reparto y los centros de poder han dejado de ser un auténtico tabú, salvo si se reclama un cambio real. El *Pouvoir*, sin embargo, puede movilizar fuerzas contra debates no deseados y tiene los medios y métodos para excluir a quienes están a favor del espacio y el debate públicos. Pero a pesar de que hay amplios segmentos de la sociedad civil que siguen reclamando la reforma constitucional, para el Gobierno que depende de la Casa Real la cuestión no figura en la agenda. Cuando asumió el poder, el rey indicó que no se oponía a estas reformas, que incluían ceder parte de sus poderes. Unos años después, sin embargo, quedó claro que no tenía ninguna intención de ceder ningún poder significativo (más allá de aumentar la participación en cierta medida). Aunque tanto los organismos gubernamentales como los no gubernamentales, de un modo u otro, incluyen en su discurso la necesidad de algún tipo de reforma constitucional, no hay consenso sobre la urgencia, el calendario, las modalidades, el alcance y el contenido de dicha reforma. En particular, existe una diferencia notable entre el discurso y las demandas de quienes están cerca del *Pouvoir*, por un lado, y los de las organizaciones de derechos humanos por otro.

El ministro del Interior subrayó que la Constitución de 1996 no era en modo alguno inmodificable y que

²⁶ Por ejemplo, tanto el Tribunal Administrativo como el Tribunal de Primera Instancia de Casablanca-Anfa se negaron a hacer el seguimiento de un caso presentado ante ellos por Transparencia Marruecos (mediante un alguacil), que denunciaba la negativa de una autoridad local a recibir un expediente de declaración y a emitir el correspondiente recibo. Transparencia Marruecos había intentado presentar su expediente en 1996, pero no obtuvo el recibo hasta el 2004. La asociación tuvo que funcionar ilegalmente durante ocho años.

²⁷ Artículo 19: “El rey, *Amir Al-Muminin* (Comandante de los Fieles) será el representante supremo de la nación y el símbolo de su unidad. Será el garante de la perpetuación y la continuidad del Estado. Como Defensor de la Fe, garantizará el respeto por la Constitución. Será el Protector de los derechos y libertades de los ciudadanos, grupos sociales y organizaciones. El rey será el garante de la independencia de la nación y de la integridad territorial del reino dentro de todas sus justas fronteras”.

“podría enmendarse en el futuro”. Esto ilustra el discurso general del Gobierno sobre la reforma constitucional (y de otros asuntos delicados), que indica apertura en general, pero no admite detalles o marcos temporales. Según los críticos, el rey envía señales positivas respaldando reformas de gran alcance (por ejemplo, las incluidas en las recomendaciones del IER), en términos generales, al mismo tiempo que mantiene el control sobre el proceso y lo paraliza mediante la ausencia de medidas de seguimiento en cuanto a su aplicación práctica o plazos concretos.

Entre las asociaciones de derechos humanos marroquíes hay consenso sobre la necesidad de enmiendas constitucionales. Muchas demandan una asamblea constitucional que redacte estas enmiendas y la consulta y participación de la sociedad civil en el proceso. El artículo 19 de la Constitución confiere al rey poderes que deberían pertenecer solamente al Parlamento, pero algunos consideran que los parlamentarios “no tienen la suficiente valentía” como para reclamar una enmienda constitucional. Lo crucial es que los activistas de derechos humanos que intentan propugnar un debate social sobre la reforma constitucional señalan que, aunque plantear el tema en público ya no es estrictamente tabú, resulta imposible transmitir este mensaje en los medios audiovisuales públicos. El discurso general sobre los derechos humanos y la “cultura democrática” están permitidos, pero no se difunden propuestas de reforma concretas. Por tanto, se consideraba crucial desarrollar un debate sobre la reforma constitucional en un nivel más significativo. El debate sobre la reforma constitucional aparece y desaparece periódicamente, normalmente en relación con algún acontecimiento específico. Aunque algunas cuestiones son, en general, indiscutibles (como la abolición de la segunda cámara parlamentaria), hasta ahora el debate sobre la reforma constitucional no ha sido recogido por el “aparato interno” para convencer al rey de que intervenga activamente sobre el asunto.

La reforma judicial: En general, se reconoce la problemática falta de independencia del poder judicial, y muchas organizaciones ya han hecho declaraciones sobre lo que haría falta para reformar la judicatura,

por ejemplo, sobre la reforma del Consejo Nacional de la Magistratura. El CNM está supuestamente encargado de supervisar al poder judicial y de imponer sanciones disciplinarias. En virtud de la Constitución, este organismo está presidido por el rey. En la práctica, el ministro de Justicia viene desempeñando esta función desde hace 30 años, lo que implica que el poder judicial está presidido por un miembro del poder ejecutivo. En el Parlamento se ha redactado un proyecto de ley sobre la reforma judicial (*projet de loi sur une réforme judiciaire*), que tiene por objeto reformar la organización de la magistratura, que sigue basada en una ley de 1914 y necesita una revisión urgente.

Diálogo Estado-sociedad civil

Consultas a, y participación de, las ONG: Las ONG entrevistadas coincidían en que para que la sociedad civil pudiera fomentar la reflexión y formular propuestas a los actores políticos, debe existir un intercambio regular de opiniones entre ambos sobre todos los asuntos que afectan a la sociedad (incluidos los obstáculos a la libertad de asociación antes mencionados), a través de mecanismos institucionalizados de diálogo y consulta.

Una circular en el año 2003 del primer ministro Driss Jettou sentó las bases de una política oficial del Gobierno hacia las asociaciones. La circular “tiene el objetivo de preparar el terreno para una nueva política de asociación, entendida como la integridad de las relaciones de asociación, participación y combinación de recursos humanos, materiales o económicos, en relación con la ejecución de contribuciones y prestaciones sociales, la puesta en práctica de proyectos de desarrollo, o la asunción de servicios de interés público”.²⁸ Esta circular califica a la sociedad civil de agen-

²⁸ *Partenariat entre l'Etat et les Associations, Circulaire N° 7/2003 (27 Juin 2003).*

tes del desarrollo socioeconómico y proveedores de servicios básicos (enfocando expresamente en la reducción de la pobreza, la mujer y la infancia, la alfabetización de adultos, la juventud y la educación, y otras cuestiones socioeconómicas) y subraya la necesidad de transparencia y buena gobernabilidad en la ejecución de esos proyectos. Sin embargo, la rendición de cuentas sólo se menciona como rendición de cuentas de las ONG ante el Gobierno, y no viceversa, con lo cual tanto la transparencia como la buena gobernabilidad son unidireccionales. Además, la cooperación de la que se habla se limita al área del desarrollo socioeconómico, y no menciona ningún papel ni contribución de la sociedad civil en la esfera política. No se prevén la consulta y el diálogo sobre reformas políticas y legales y democratización.

Las ONG participan de forma sistemática en diversas iniciativas gubernamentales, en particular la Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano. Una iniciativa de desarrollo descentralizada lanzada por el propio rey, la INDH ha sido recibida por la comunidad internacional de donantes como una nueva vía participativa para promover el desarrollo. El enfoque de la INDH sugiere una mejor participación de la población rural, a menudo marginada. En concreto, una intervención mejorada de las asociaciones en el desarrollo local permite que jóvenes y mujeres, que carecen de representación en la *Jam'a* local, participen en la formación de la comunidad diseñando y aplicando proyectos de desarrollo locales y regionales.²⁹

Sin embargo, según los críticos, el marco de la INDH contribuye al mismo tiempo a que el Estado mantenga el control sobre las actividades de las ONG a través de sus planes de financiación y planificación de proyectos. Institucionalmente, depende del ministerio de Desarrollo Social, y proporciona financiación a las ONG, lo que ayuda a las asociaciones pequeñas, pero también conlleva una mayor proximidad al Estado. La planificación e implementación de proyectos está estrechamente supervisada por agentes estatales, y la

designación de los jefes de proyecto está dirigida por las autoridades. Una crítica frecuente de las ONG era, por tanto, que la INDH corría el riesgo de asimilar a la sociedad civil en un intento del régimen de manipular y controlar el panorama asociativo marroquí.

Algunos críticos consideran la INDH una herramienta que se utiliza expresamente para presentar una apariencia de descentralización y participación de la sociedad civil, cuando en realidad el marco que ofrece la iniciativa permite sólo una participación superficial y, además, otorga al *Pouvoir* un cómodo medio de control. Algunos entrevistados incluso consideraban el compromiso del Estado con las actividades de las ONG en el desarrollo local un intento de redistribuir parcialmente entre las ONG la carga de proporcionar servicios básicos de las instituciones estatales responsables. Al mismo tiempo, los críticos mencionaban que la imagen de una mayor participación creada por la INDH fortalecía la reputación internacional de Marruecos como pionero en desarrollo humano. Algunos activistas afirmaban que las autoridades a cargo de la INDH habían pedido en ciertas ocasiones a personas próximas a ellas que encontraran nuevas asociaciones fachada a través de las cuales pudieran encauzar fondos de la INDH. Además, se alegaba que el éxito de la iniciativa a la hora de fomentar el desarrollo había sido limitado, pero dado que era una iniciativa del rey, no se podía considerar a nadie responsable de su fracaso.

Según las máximas autoridades gubernamentales, la INDH es un instrumento esencial para implementar el nuevo modelo de desarrollo humano de Marruecos, basado en un enfoque descentralizado y de "abajo a arriba" (*bottom-up*) hacia el desarrollo rural por medio de la creación de capacidades y la implicación de las partes interesadas locales. El ministro del Interior Ben Moussa subrayó que la INDH era un instrumento diseñado para fortalecer a la sociedad civil en general mediante la implicación y la creación sistemáticas de capacidades. También mencionó que, como parte de la INDH, se había creado una institución de supervisión con el fin de evaluar el impacto de la implementación de la INDH sobre el terreno y ayudar a

²⁹ Michel Doucin (ed.): *Guide de la liberté associative dans le monde*. La Documentation française, Paris, 2007.

coordinar los esfuerzos. El rey “daba las indicaciones generales”, que después aplicaba el Gobierno, se afirmaba. Por medio de la INDH, declaró el ministro, las ONG se estaban convirtiendo en auténticos socios del Gobierno y en proveedores de servicios para la sociedad (por ejemplo, abordando el analfabetismo), agentes del desarrollo, “*accompagnateurs du pouvoir publique*” y en un “barómetro social”.

Los representantes del Gobierno subrayan el nivel supuestamente bajo de capacidad de gestión de la mayoría de las asociaciones locales, y hacen hincapié en la necesidad de una profesionalización. Mientras las ONG demandan la rendición de cuentas por parte de las agencias del Estado, éstas hablan de la rendición de cuentas sólo en relación con las ONG que reciben fondos públicos. El bajo nivel de gestión profesional, dicen los críticos, es un buen pretexto para que el Gobierno exija la rendición de cuentas y/o mecanismos de control. Las medidas de control se justifican con las deficiencias generales de gestión de las ONG y la necesidad de rendir cuentas en materia económica.

Aparte de la INDH, las ONG confirman que ha habido algunas actividades de diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil en relación con decisiones políticas de interés público. El ministro del Interior subrayó que se mantenía un diálogo regular con la sociedad civil, y que “la puerta sigue abierta”. Al mismo tiempo, también dejó claro que las asociaciones deben atenerse a la legislación vigente, en particular al orden constitucional, pues de lo contrario cabía la posibilidad de que “no se mantuvieran relaciones con ellas”. Las ONG subrayan que se pide a menudo la opinión de las asociaciones que trabajan sobre cuestiones específicas y de los sindicatos (por ejemplo, en relación con la revisión de 2003 del Código Penal). El Gobierno invita regularmente a algunas ONG a conferencias sobre cuestiones de interés nacional, que en ocasiones han desembocado en la adopción de recomendaciones comunes. Finalmente, las ONG presionan para que se pongan en práctica estas recomendaciones.

En el año 2000, la coordinadora Espace Associatif organizó una campaña a favor de la modificación de la

ley de asociaciones, incluyendo un estudio político y de la jurisprudencia de la ley que comparase la legislación marroquí con la de otros países árabes. La campaña movilizó a alrededor de 1.200 asociaciones, y también a algunos grupos parlamentarios. Los organizadores iniciaron un diálogo con el Gobierno sobre esta cuestión a través del entonces ministerio de Derechos Humanos, que en 2002 desembocó en la adopción de la nueva ley de asociaciones revisada. Aunque la nueva ley sigue necesitando algunas mejoras, fue considerada un avance legal y también un éxito de movilización de la sociedad civil. Este éxito guardaba también relación con el clima político de aquel momento (*alternance*), especialmente favorable para ese tipo de asuntos.

Dada la sensibilidad de la Casa Real hacia ciertos temas, las ONG que buscan el diálogo deben adoptar un discurso cauto y bien medido cuando presionan a favor de reformas. Por ejemplo, una de las principales asociaciones de derechos humanos presionó a favor de que Marruecos ratificara el Estatuto de Roma, sometiéndose a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), que incluye la abolición de la pena de muerte. Como el ministro de Asuntos Exteriores dijo que esta ratificación limitaría la soberanía del rey, en lugar de cuestionar directamente las credenciales democráticas de la Casa Real, el grupo ha alegado que se trata de un error técnico, puesto que la CIJ sólo actúa cuando no lo hace el sistema de justicia nacional.

Según un miembro de la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento, habida cuenta de la ausencia de consultas sistemáticas con la sociedad civil, la confidencialidad de las reuniones de la comisión parlamentaria representaba a veces “un gran problema en términos de transparencia”. Con el cambio sustancial del papel de la sociedad civil de los últimos años, siendo cada vez más habitual la participación de las ONG, algunos parlamentarios “suelen cerrar los ojos y pasar información informalmente”. Sin embargo, subrayó que no estaban previstas las consultas institucionalizadas con la sociedad civil y que esto era “más labor de los partidos”.

De hecho, varios entrevistados tanto del Gobierno como de la sociedad civil sugirieron que la relación

entre la sociedad civil y el Estado seguía siendo poco clara, y en particular, que había polémica sobre la naturaleza y el alcance del papel de la sociedad civil en el proceso político. Aunque a las asociaciones no se les permite participar en políticas de partido, en la práctica muchas ONG mantienen estrechas relaciones con un partido concreto. Cuanto más débiles son los partidos y el Parlamento como órganos tradicionales de representación pública, mayor es la necesidad de abrir otros cauces que permitan a los ciudadanos tener una influencia significativa en la adopción pública de decisiones. La consulta a la sociedad civil y el fortalecimiento del Parlamento deben, por tanto, ir de la mano a fin de garantizar una participación amplia.

Los activistas pro derechos humanos señalan que es necesaria la institucionalización del diálogo para garantizar la participación de la sociedad civil antes de que se adopten las leyes, en concreto respecto de leyes sobre asuntos políticamente delicados. Si las consultas sólo se hacen cuando todo está resuelto, o se excluyen las cuestiones más delicadas sobre las cuales es crucial una consulta, iniciativas loables de diálogo se convierten en consultas "cortina de humo" que instrumentalizan a la sociedad civil para legitimar nuevas leyes. Por el contrario, falta por establecer una participación genuina en el proceso legislativo, por medio de consultas obligatorias sobre todas las cuestiones sociales pertinentes, que permitan tener en cuenta las preocupaciones y propuestas de la sociedad civil.

Además, algunos entrevistados subrayaron que el debate sobre proyectos concretos de reforma política no debe limitarse a las élites sino que, para crear un consenso social sostenible, deben basarse en un debate público amplio. A tal fin, hacen falta unos medios de comunicación libres que actúen de interlocutor. Los periodistas independientes subrayaron que les gustaría entablar una relación con la monarquía a fin de celebrar reuniones para debatir cuestiones sobre los desafíos que aún tiene que afrontar la libertad de prensa en Marruecos, pero que hasta ahora no habían podido entablar este tipo de diálogo. En resumen, los entrevistados subrayaron que los diálogos que estaban teniendo lugar eran un buen

comienzo, pero sólo habían estado abiertos a ciertos grupos y tratado sobre ciertos temas y, lo más importante, no había una institucionalización significativa del diálogo y la consulta sobre todas las cuestiones sociales pertinentes. Había un consenso entre los representantes de las ONG y los del Gobierno en que había que aclarar más el papel de la sociedad civil en el proceso político.

Instituciones intermediarias: La principal institución nacional que sirve de enlace entre las ONG (de derechos humanos) y el Gobierno es el Consejo Consultivo de Derechos Humanos (CCDH). Este órgano, que está sometido a la autoridad directa del rey Mohammed VI, tiene una función consultiva y propone cuestiones sobre "la promoción de una cultura de derechos humanos en Marruecos". Parte de su cometido es "facilitar la cooperación entre las autoridades, por un lado, y representantes de asociaciones nacionales e internacionales, así como activistas pro derechos humanos, por otro". También puede presentar propuestas directas de reformas legales al Parlamento y al rey, y ha participado directamente en la redacción de algunos textos legales, como la revisión en curso del Código de la Prensa.

Creado en 1990, y tras la redefinición y ampliación de sus prerrogativas en el año 2001, el CCDH desempeñó un papel clave en la Comisión de Equidad y Reconciliación, una comisión de la verdad única hasta ahora en el mundo árabe que creó el Gobierno con el fin de esclarecer los abusos contra los derechos humanos cometidos en las décadas anteriores al reinado de Mohammed VI. Cuando la IER concluyó su trabajo, el CCDH quedó a cargo de satisfacer las necesidades y expectativas del proceso de reconciliación. El CCDH ha trabajado en colaboración con diversos ministerios para promover los derechos humanos y la igualdad de género dentro de las estructuras del Gobierno. La Junta Ejecutiva del CCDH se renueva parcialmente cada cuatro años. Sus miembros son nombrados por el rey, que los elige de entre tres candidatos propuestos por representantes de la sociedad civil. Los representantes del Gobierno forman parte del Consejo como observadores.

Según los miembros del Consejo y los representantes de las ONG, el Proyecto de Justicia y Reconciliación y la creación del CCDH para respaldar y garantizar que se logren la justicia y la reconciliación, representan la colaboración de mayor éxito hasta la fecha entre el Gobierno y la sociedad civil. Atribuyen este éxito en gran medida al apoyo y la dedicación tanto del rey (y el Gobierno) como de las principales organizaciones de derechos humanos. El diálogo entre el Estado y la sociedad civil tuvo especial importancia en los procesos de reconciliación y la producción de expedientes de violaciones graves de derechos humanos cometidas durante el reinado de Hassan II, sobre los cuales las ONG marroquíes trabajan arduamente. La Comisión de Equidad y Reconciliación emitió finalmente un conjunto exhaustivo de recomendaciones, que respaldó el rey, aunque no ordenó su puesta en práctica. El CCDH está ahora a cargo del seguimiento. En cuanto a las indemnizaciones materiales, ha comenzado la ejecución, y el CCDH ya ha extendido los primeros cheques destinados a las víctimas. Aunque la IER es un logro admirable y mucho más que una mera cortina de humo para el Gobierno, su importancia principal, inicialmente, radica en que dio la señal general de que el Estado marroquí está dispuesto a abordar el pasado. Los activistas pro derechos humanos coinciden en que la propia IER fue una revolución, aunque sigue faltando aplicación, lo que ha desembocado en un polémico debate.

Desde el año 2004, el CCDH organiza reuniones anuales sobre la promoción de los derechos humanos en todo el mundo árabe, fomentando la participación ciudadana en Marruecos, la igualdad de género y la promoción del resarcimiento comunitario, además de ocuparse de abusos contra los derechos humanos cometidos en el pasado, en relación con el proceso de equidad y reconciliación. Además, el CCDH está trabajando para establecer una Comisión para la Independencia del Poder Judicial. En cuanto a cooperación institucionalizada, en 2007 el CCDH firmó un acuerdo con el ministerio del Interior para la formación de "agentes de la autoridad" (policías, funcionarios civiles, personal penitenciario, etc.) en el respeto a la ley y su correcta aplicación. Las principales críticas al CCDH incluyen su falta de independencia respecto de la Casa Real,

pues no cumple con los Principios de París,³⁰ que tienen por objeto garantizar su independencia respecto del Estado y, por tanto, su repercusión es limitada. En algunas ocasiones, dicen los críticos, este órgano ha contribuido incluso a encubrir ciertos casos de violaciones de derechos humanos. Además, en general, se lamenta que el CCDH tenga sólo funciones consultivas y carezca de la influencia política necesaria para implementar un cambio real.

Los representantes del CCDH reconocieron que el grado de independencia del órgano era polémico, pero insistieron en que su propia composición (la mayoría de sus miembros son destacados activistas pro derechos humanos y/o miembros de la oposición al régimen de Hassan II) era prueba suficiente de su independencia. Además, alegaban que la presencia de la sociedad civil en el CCDH había contribuido a dar credibilidad a la institución y a las recomendaciones de la IER, y a hacer avanzar su agenda general.

Además del CCDH, existen varias estructuras que podrían servir potencialmente de enlace entre el Estado y la sociedad civil, como el Consejo Superior de Educación, el Consejo Administrativo y los Consejos Municipales. Sin embargo, estas instituciones no han desarrollado hasta ahora una interacción con la sociedad civil lo bastante dinámica como para garantizar una participación amplia sobre cuestiones de política pública. Además, la Constitución (artículos 93-95) prevé la creación de un Consejo Económico y Social que podría ofrecer otro foro para el diálogo y la participación, aunque todavía no se ha establecido. Asimismo, la creación de un Consejo Superior de la Prensa podría proporcionar un valioso foro para cuestiones relativas a la libertad de expresión, de información y de los medios de comunicación. En términos generales, hacen falta más instituciones intermediarias efectivas como foros y eslabones que unan a la sociedad

³⁰ Los Principios de París, adoptados por la Asamblea General de la ONU en 1993, especifican que las instituciones nacionales de derechos humanos, para poder promover y proteger efectivamente estos derechos, deben caracterizarse por su independencia, garantizada por sus estatutos o constitución; la autonomía respecto del Estado; el pluralismo de su composición; un mandato amplio basado en normas universales de derechos humanos; facultades de investigación adecuadas y recursos adecuados.

civil y el Gobierno y que faciliten el diálogo sobre todas las cuestiones esenciales que afectan a la sociedad.

Algunos activistas de la sociedad civil señalaron que la falta de institucionalización del diálogo no se debía sólo a la ausencia de voluntad política, sino también a la falta de una institución central que representase los intereses de la sociedad civil y que pudiera servir de interlocutor para el Gobierno. Por tanto, algunas ONG subrayaron la necesidad de una coordinadora general para la sociedad civil marroquí, un Consejo Nacional de la Sociedad Civil que fuera totalmente independiente del Estado, elegido e integrado por miembros de la sociedad civil, que pudiera desempeñar un papel consultivo para las negociaciones con el Estado (proponer leyes, enmiendas, etc.). Se sugirió que, siguiendo el ejemplo positivo de Malí, este consejo debía ser un "órgano de concienciación y pacificación". Se subrayó que el gran número de organizaciones regionales y locales exigía en particular una entidad que defendiera sus intereses en el ámbito nacional y ante el Estado. Aunque las asociaciones más grandes, bien conocidas y bien financiadas de Rabat y Casablanca estaban menos afectadas, estas ONG regionales y locales carecían de alcance, conocimientos y capacidades.

Otros activistas temían que un consejo de estas características pudiera monopolizar "la opinión de la sociedad civil", en lugar de encauzarla y, pensaban, por tanto, que su creación no estaba en el interés de la sociedad civil marroquí, "cuya diversidad es su fuerza". Por el contrario, sugerían que este consejo podría convocarse de manera *ad hoc* para abordar cuestiones y defender intereses de importancia y pertinencia concretas. En resumen, había un consenso general en que hacía falta algún tipo de marco institucional para la defensa colectiva de los intereses de la sociedad civil.

Con el objetivo de crear un interlocutor único de la sociedad civil para crear asociaciones en el marco de la INDH, el ministerio de Desarrollo Social está intentando estructurar parcialmente las relaciones con la sociedad civil mediante la creación de un Consejo Nacional de Asociaciones de Desarrollo. Los representantes de las ONG expresaron su preocupación por la posibilidad

de que el Gobierno pudiera instrumentalizar este consejo y, por tanto, desde el punto de vista de la sociedad civil, creían que ofrecía más riesgos que oportunidades para la libertad de asociación. Además, el propósito declarado adicionalmente de este consejo de eliminar "malas prácticas de las asociaciones" parecía confirmar estos temores, pues no se aplicaba ninguna reciprocidad para abordar estas malas prácticas en la administración pública. Así pues, la propuesta, en conjunto, no convenía a muchas ONG.

Enfoques y posibilidades de diálogo: Según los activistas de las ONG, el *Pouvoir* se ha embarcado en una estrategia de intentar asimilar a los principales actores y posibles oponentes con el fin de minimizar el riesgo de desobediencia civil, al mismo tiempo que evita la imagen perjudicial de opresor de la disidencia y de las libertades públicas. Al actuar así, dijeron los entrevistados, el ejecutivo mantiene el control sobre el panorama político, contribuye a vaciar de significado el espacio de la resistencia y reduce la eficacia parlamentaria. En un proceso que comenzó con el nombramiento del líder de la oposición Yousoufi como primer ministro en 1998, muchos de los antiguos críticos y disidentes del régimen de Hassan II se han integrado en instituciones y procesos gubernamentales. Por el contrario, se ignora y/o boicotea a quienes no se dejan asimilar.

Los partidarios de la reforma adoptan diferentes enfoques para abordar esta realidad. Para algunos, la proximidad con el régimen conlleva por fuerza ser absorbido por él, convirtiendo así a ex disidentes en perezosos seguidores leales al régimen que evitan hacer críticas reales. Para otros, la colaboración con el régimen, o al menos la abstención de enfrentarse a él, es una precondition fundamental a cualquier diálogo sobre reforma. Las asociaciones de la sociedad civil que intentan presionar a favor de la reforma mantienen diferentes enfoques. Algunas se basan más en la colaboración con el Gobierno, intentando evitar el enfrentamiento directo. Otras se consideran órganos de vigilancia y adoptan posturas más contenciosas frente al Gobierno, para propugnar posturas especiales y concienciar a la opinión pública.

Según las primeras, un enfoque basado en el diálogo y la negociación cauta es más prometedor y pragmático. Las organizaciones de derechos humanos que aplican este enfoque (como la OMDH) elogian las medidas positivas del Gobierno, pero siempre combinan los elogios con críticas de los defectos y desafíos pendientes. Los partidarios de una postura más contenciosa (como la AMDH) dicen que el enfoque blando basado en la colaboración lleva a la asimilación, la absorción y en ocasiones incluso a la instrumentalización por el *Majzen* (similar a la sigilosa asimilación que absorbió a los ex partidos de la oposición, que entraron por primera vez en el Gobierno en *alternancia* con el objetivo de lograr el cambio a través de cautas negociaciones bajo el paraguas del *Majzen*). Los observadores dicen que los enfoques de la OMDH y de la AMDH son más eficaces cuando son considerados fuerzas complementarias: una aplica la presión necesaria mientras la otra conversa con el Gobierno.

Entre la sociedad civil marroquí existe un acuerdo general en que, en Marruecos, la dinámica de la reforma funciona de acuerdo con ciertas normas informales. El rey elige un tema de gran interés para la sociedad y lo convierte en una iniciativa política (como ocurrió en el caso de la reforma de la ley sobre el estado civil, la *mudawanna*). En lugar de consultar con la sociedad civil o de esperar a que ésta formule propuestas concretas, el Estado evita las demandas de reforma de gran alcance previniéndolas con sus propias iniciativas de reforma a medida. En otras palabras, las iniciativas del Estado definen el espacio de la sociedad civil. Sin embargo, las ONG pueden utilizar este mecanismo ejerciendo una presión constante sin enfrentarse abiertamente al *Pouvoir*, haciendo que finalmente el rey elija su iniciativa como propia. Es esencial atenerse al principio básico de no cuestionar la monarquía o la supremacía del rey. La pregunta principal para los partidarios de la reforma en la sociedad civil debe ser cómo hacer que el rey se apropie del tema.

Representando el punto de vista del *Majzen*, un consejero real afirmó que Marruecos había llegado a una situación de consenso general sobre la esencia de las reformas necesarias, en la que sólo quedaban discre-

pancias sobre ciertos detalles. Este consejero subrayó que era función del Estado "imponer el marco de las negociaciones" sobre estas cuestiones, y culpaba a la sociedad civil de "invadir" este espacio para "evitar el enfrentamiento constructivo", calificando esta conducta de "perversión" del papel de la sociedad civil. También lamentaba que, desde el punto de vista del Gobierno, cada vez que el Estado tenía una iniciativa que se basaba en la sociedad civil, era interpretada como un acto de manipulación o de control. Por tanto, el diálogo entre el Estado y la sociedad civil debe girar, en primer lugar y principalmente, en torno al papel de las ONG en la sociedad, o sobre los respectivos papeles de cada una de estas instituciones y actores en general. Al mismo tiempo, sugirió que una consulta más frecuente a la sociedad civil en nombre de los órganos elegidos podía ser útil, pues la sociedad civil podía desempeñar un "papel de advertencia", indicando la satisfacción de la sociedad con la actuación del Estado.

Un activista pro derechos humanos afirmó que la falta de un diálogo institucionalizado sobre la reforma iba unida a la ausencia de un marco sistemático general para la reforma democrática, y a la de una evaluación política sistemática e independiente del proceso de reforma democrática. Al mismo tiempo, advirtió de que un grado de corrupción significativo en el sistema y los conflictos de intereses derivados hacían que ciertos miembros del *Majzen*, líderes políticos y la comunidad empresarial no estuvieran interesados en permitir la institucionalización del diálogo ni ningún tipo de mecanismo de monitoreo o rendición de cuentas.

En resumen, aunque ha habido diálogo y consultas a una escala relativamente amplia, la sociedad civil coincidía en que éstos deben institucionalizarse a fin de garantizar una participación amplia sobre todas las cuestiones importantes que afectan a la sociedad. Los representantes del Gobierno mostraron interés por colaborar con la sociedad civil y coincidían en que un diálogo más regular podría resultar útil también para el Gobierno, sirviendo las ONG de barómetro social que refleje el sentir de los ciudadanos sobre la actuación gubernamental. Los desafíos pendientes radican en

crear un consenso sobre las modalidades de institucionalización de este diálogo, así como la creación de instituciones intermediarias apropiadas cuya credibilidad derivara de su papel como mediadores independientes y neutrales que facilitan el diálogo y el debate público sobre la libertad de asociación y el proceso general de reforma democrática.

Peticiones locales de reforma

La sociedad civil marroquí ha formulado numerosas iniciativas y propuestas de reforma y recomendado medios de implementación para hacer frente a los problemas expuestos.³¹ Las peticiones de reforma para garantizar la libertad de asociación y la participación amplia se pueden resumir en cuatro categorías: en primer lugar, una reforma constitucional que garantice un equilibrio efectivo de poderes; en segundo lugar, una reforma judicial que garantice la independencia y la rendición de cuentas del poder judicial; en tercer lugar, reformas legales que pongan fin a las lagunas legales en el Código de las Libertades Públicas (y otras leyes pertinentes a la libertad de asociación) e incluyan salvaguardias para hacer cumplir la ley efectivamente; y en cuarto lugar, el establecimiento de un diálogo institucionalizado entre el Gobierno y la sociedad civil sobre estas cuestiones sociales y otras pertinentes y/o asuntos relativos a la reforma democrática.

³¹ Por ejemplo, el Observatorio Marroquí de las Libertades Públicas, por iniciativa del *Forum des Alternatives*, realizó en abril de 2007 una campaña nacional a favor de la revisión de las leyes que regulan la asociación y las reuniones públicas, y la aplicación de todas las leyes vigentes. Participaron en la campaña representantes de los ministerios de Justicia, Interior y del antiguo ministerio para los Derechos Humanos, junto con 617 organizaciones de la sociedad civil de 17 regiones. El Observatorio señaló la unanimidad en la sociedad civil sobre la necesidad de redoblar los esfuerzos para reunir a las asociaciones con los actores políticos pertinentes a fin de hablar de las libertades públicas en Marruecos. Se ha emprendido otra campaña nacional dirigida a los partidos políticos preocupados por el Estado de derecho. La campaña propugna una auténtica información sobre la aplicación de la ley y dicha aplicación, y cuenta con el respaldo de más de 500 ONG y redes de asociaciones de todo el panorama asociativo.

En relación con las cuatro áreas antes señaladas, que representan los principales obstáculos para la libertad de asociación, la sociedad civil marroquí sugirió varias medidas (no exhaustivas).

1. Reformas legales: Eliminar, dialogando con la sociedad civil, todas las lagunas legales que permiten la conducta arbitraria y las disposiciones que frenan las libertades públicas y las libertades fundamentales en la Ley de Asociaciones, la Ley de Reuniones Públicas, el Código de la Prensa, el Código Penal y la Ley Antiterrorista, a través de las siguientes acciones, entre otras:

- Establecer salvaguardias legales efectivas, como la introducción de penas y recursos legales apropiados para las asociaciones a las que las autoridades legales niegan el recibo inmediato y para cualquier otro acto que dificulte la correcta aplicación de la ley, a fin de garantizar el establecimiento real del régimen de declaración;
- Dar validez, como prueba de recibo, del justificante de envío que entrega el servicio de correos al efectuar el envío postal de la documentación a las autoridades;
- Simplificar lo máximo posible los requisitos para la declaración;
- Modificar el requisito de aportar los antecedentes penales;
- Redefinir las disposiciones sobre el derecho a obtener el estatus de utilidad pública en diálogo con la sociedad civil;
- Establecer salvaguardias efectivas para la plena transparencia de las razones de las decisiones administrativas desfavorables (declaración, utilidad pública, etc.);
- Reducir las restricciones a la recaudación de fondos impuestas a las asociaciones, especialmente de fondos de procedencia extranjera;
- Introducir un régimen fiscal especial para todas las asociaciones sin ánimo de lucro, que incluya mejoras en las exenciones fiscales;
- Abolir tabúes legales sobre la libertad de expresión en las disposiciones constitucionales y legales;
- Establecer salvaguardias efectivas (incluidos recur-

- sos y penas legales) para garantizar un régimen de hecho de declaración para las reuniones públicas;
- Restringir las competencias de las autoridades para controlar y disolver reuniones públicas;
 - Reducir las restricciones de las reuniones públicas por motivos de "orden público";
 - Anular todos los cargos formulados contra asociaciones por el uso de lugares públicos;
 - Adoptar un Código de la Prensa que regule la relación entre la prensa y la sociedad (en lugar de la relación entre la prensa y el Estado);
 - Garantizar el libre acceso de los periodistas a fuentes de información, y obligar a las autoridades a facilitar información a la prensa;
 - Prohibir cualquier decisión gubernamental o administrativa que conlleve la imposición de una pena a periodistas, restringiendo estas decisiones a un órgano judicial imparcial e independiente;
 - Abolir todas las penas de prisión, y abolir o reducir sustancialmente las multas y otras sanciones contra periodistas por delitos de opinión;
 - Establecer que los delitos de difamación serán tratados únicamente en procedimientos civiles;
 - Abolir todas las disposiciones que castigan las declaraciones consideradas una ofensa a autoridades marroquíes o extranjeras;
 - Abolir o reducir sustancialmente el alcance de las disposiciones que castigan las declaraciones consideradas "perjudiciales" para la monarquía, el Islam o la integridad territorial del país;
 - Definir con claridad, mediante el diálogo con la prensa y la sociedad civil, el delito de "difamación";
 - Garantizar la libertad de prensa y ampliar el ámbito del ejercicio de esta profesión en el marco de un código de deontología profesional a periodistas, defensores de derechos humanos y activistas de la sociedad civil, libremente y sin injerencias de paternalismo ni obstaculización;
 - Garantizar salvaguardias para la protección de la libertad de opinión y de expresión, y la transformación de la prensa en un órgano de control, defensa de los valores de la democracia y preservación del pluralismo y de una cultura de tolerancia y diversidad;
 - Preservar la función moral de los periodistas y la protección de sus derechos;

- Autorizar la inversión internacional en los medios de comunicación marroquíes;
- Modificar la legislación antiterrorista para establecer salvaguardias efectivas contra la aplicación arbitraria de la ley y las restricciones desproporcionadas a los derechos humanos y las libertades fundamentales; y
- Garantizar que la legislación marroquí está en armonía con los pactos y convenios internacionales, en concreto con los ratificados por Marruecos.

2. Estado de derecho: Garantizar la aplicación rigurosa de la ley mediante el establecimiento de salvaguardias efectivas en leyes y procedimientos legales, incluyendo penas y recursos legales adecuados en casos de infracción de la ley.

3. Rendición de cuentas: Establecer la plena transparencia, la rendición de cuentas y la objetividad respecto de los criterios y procedimientos de todas las interacciones entre el Gobierno y las ONG o los medios de comunicación (incluyendo la emisión de recibos, la denegación de reuniones públicas, la concesión de financiación pública, la concesión de licencias de emisión, etc.).

4. Concienciación: Concienciar y promover una cultura de rendición de cuentas, transparencia y Estado de derecho entre funcionarios, jueces y autoridades del Gobierno.

5. Reforma judicial y constitucional: Fortalecer el poder judicial por medio de la separación total de poderes en la ley y en la práctica, que incluyendo pesos y contrapesos, una reforma judicial completa, un plan nacional para combatir la corrupción y una implementación sistemática y que pueda ser objeto de seguimiento de todas las recomendaciones formuladas por la IER.

6. Institucionalización de las consultas: Establecer mecanismos institucionalizados de consultas regulares entre el Gobierno, el Parlamento y la sociedad civil sobre todos los asuntos de interés público, por medio de órganos intermediarios de nueva creación que cumplan

plenamente los Principios de París, mediante, entre otros:

- La creación de un órgano de representación de la sociedad civil (sea permanente o *ad hoc*) como interlocutor independiente para el Gobierno;
- La creación de un consejo económico y social, tal como prevé la Constitución;
- La creación de otros órganos intermediarios consultivos independientes que puedan servir de foros para áreas de preocupación concretas (como un consejo consultivo de la prensa);
- El aumento de la transparencia mediante la creación de una base de datos oficial disponible públicamente que incluya a todas las asociaciones legalmente inscritas;
- La redefinición, en un esfuerzo conjunto del Gobierno y la sociedad civil, de la naturaleza de la colaboración entre ambos; y
- El fomento de un debate nacional sobre el papel de la sociedad civil y de la participación pública en el proceso de reforma democrática, incluyendo a todos los grupos de interés sin excepción.

que las valiosas aunque selectivas medidas que se han atrevido a emprender hasta ahora las autoridades marroquíes. Como dijo un activista pro derechos humanos marroquí, Marruecos se encuentra actualmente en una encrucijada en la que debe decidir con quién desea ser comparado: con sus vecinos autocráticos del Sur del Mediterráneo o con las democracias consolidadas del Norte. Cabe esperar que el potencial de Marruecos como líder regional de la reforma democrática le dé el coraje suficiente para subir el listón, ir de unos criterios de evaluación relativos a otros absolutos y esforzarse para convertirse en una democracia genuina. Los donantes internacionales, por su parte, deben adaptar sus políticas para acompañar a Marruecos en ese proceso.

Conclusión

En comparación con el resto de la región, Marruecos es sin duda un líder en términos de liberalización política progresiva. La sociedad civil es vibrante y capaz de desarrollar sus actividades sin medidas represivas en gran escala. Sin embargo, el predominio de normas informales, así como de toda una serie de obstáculos administrativos innecesarios, muestran una realidad que aún está llena de imperfecciones bajo la brillante superficie del éxito marroquí. Los obstáculos fundamentales suelen tener sus raíces no sólo en leyes deficientes que regulan la libertad de asociación, sino en déficits democráticos estructurales más generales, como la ausencia de un Estado de derecho, la corrupción, la debilidad del Parlamento y la concentración de los poderes del Estado en la Casa Real. Todo eso requiere un proceso de reforma más valiente y amplio

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 54 Marruecos: Negociar el cambio con el Majzen. La libertad de asociación en Oriente Medio y el Norte de África: Informe 1, *Kristina Kausch*, Febrero 2008
- 53 El Proceso de Estabilización y Asociación: ¿Están fracasando los incentivos de la UE en los Balcanes Occidentales?, *Sofía Sebastián*, Febrero 2008
- 52 Haití: Las voces de los actores. Un proyecto de investigación sobre la Misión de la ONU, *Amélie Gauthier y Pierre Bonin*, Enero 2008
- 51 La democratización de un Estado dependiente: El caso de Afganistán, *Astri Suhrke*, December 2007
- 49 Perú: ¿el reino de las ONG? Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, *Enrique Alasino*, Febrero 2008
- 48 El reto nicaragüense. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, *Claudia Pineda y Nils-Sjard Schulz*, Enero 2008
- 47 EU Democracy Promotion in Nigeria: Between *Realpolitik* and Idealism, *Anna Khakee*, December 2007
- 46 Dejando atrás el espíritu de Dayton: La reforma constitucional en Bosnia-Herzegovina, *Sofía Sebastián*, Noviembre 2007
- 45 La "tercera ola populista" de América Latina, *Susanne Gratius*, Octubre 2007
- 44 OSCE Democracy Promotion: Grinding to a Halt?, *Jos Boonstra*, October 2007
- 43 La fusión entre seguridad y desarrollo: ¿Otro estancamiento europeo?, *Richard Youngs*, Septiembre de 2007
- 42 El laboratorio de ayuda de Vietnam. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso I, *María Delfina Alcaide y Silvia Sanz-Ramos*, Septiembre 2007
- 41 Marco analítico-conceptual y metodologías para los estudios de país. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, *Stefan Meyer y Nils-Sjard Schulz*, Septiembre de 2007
- 40 La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?, *Stefan Meyer*, Julio de 2007
- 39 La Unión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico, *Ana Echagüe*, Mayo de 2007
- 38 El papel de la OTAN en la reforma democrática, *Jos Boonstra*, Mayo de 2007
- 37 El Estado de América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?, *Laura Tedesco*, Mayo de 2007
- 36 ¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática, *Geoffrey Phidham*, Abril de 2007
- 35 Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?, *Susanne Gratius*, Abril de 2007
- 34 Bielorrusia: Entre Rusia y Occidente, *Balazs Jarabik and Alastair Rabagliati*, Marzo de 2007
- 33 Europa y Rusia, más allá de la energía, *Kristina Kausch*, Marzo de 2007
- 32 Nuevos gobiernos, ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas?, *Richard Youngs (Editor)*, Enero de 2007
- 31 La Refundación del Estado en Bolivia, *Isabel Moreno y Mariano Aguirre*, Enero de 2007
- 30 Crisis del Estado y dominios civiles en África, *Mariano Aguirre y David Sogge*, Diciembre de 2006
- 29 Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, *David Mathieson and Richard Youngs*, December 2006
- 28 Promoting Democracy Backwards, *Peter Burnell*, November 2006
- 27 Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, *Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda*, Septiembre de 2006
- 26 Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán, *Astri Suhrke*, Septiembre de 2006

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 24 Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de la elecciones, [Luis Peral](#), Julio de 2006
- 23 Angola: La “buena gobernanza” global también es necesaria, [David Sogge](#), Junio de 2006
- 22 La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional, [Megan Burke](#), Abril de 2006
- 21 Democracia y Seguridad en Oriente Medio, [Richard Youngs](#), Marzo de 2006
- 20 Defining ‘Terrorism’ to Protect Human Rights, [Ben Saul](#), February 2006
- 19 Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; [Martin Doornbos](#), [Susan Woodward](#), [Silvia Roque](#), February 2006
- 18 Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, [Jessica Almqvist](#), January 2006
- 17 Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda, [Martin Doornbos](#), December 2005
- 16 The United Nations’ Responsibility towards Victims of Terrorist Acts, [Irene Aguirrezabal Quijera](#), November 2005
- 15 Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción, [Luis Peral](#), Octubre de 2005
- 14 ¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba, [Susanne Gratius](#), Octubre de 2005
- 13 Alliance of Civilisations: International Security and Cosmopolitan Democracy, [Kristina Kausch](#) and [Isaías Barreñada](#), October 2005
- 12 Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect, [Carlos Espósito](#) and [Jessica Almqvist](#), September 2005
- 11 Reforma política y perspectivas para una transición democrática en el Golfo Pérsico, [Jill Crystal](#), Julio de 2005
- 10 Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo, [Antonio Remiro Brotóns](#), Junio de 2005
- 9 España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional, [Laura Feliú](#), Mayo de 2005
- 8 Los instrumentos de la UE en la prevención y gestión de conflictos, [Javier Niño Pérez](#), Abril de 2005
- 7 Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción, [Luis Peral](#), Abril de 2005
- 6 España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?, [Richard Gillespie](#), Abril de 2005
- 5 ¿Cómo juzgar a los acusados de actos de terrorismo?, [Jessica Almqvist](#), Marzo de 2005
- 4 Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España, [Carlos Espósito](#), Febrero de 2005
- 3 El Islam político: ¿está listo para comprometerse?, [Emad El-Din Shahin](#), Febrero de 2005
- 2 El Proceso de Barcelona, diez años después: ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?, [Richard Youngs](#), Enero de 2005
- 1 A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli withdrawal, [CITPax](#), an initiative of [Shlomo Ben-Ami](#), November 2004

FRIDE

La libertad de asociación —el derecho a formar una asociación capaz de desarrollar sus actividades libremente— es una piedra angular de toda transición democrática que a menudo no recibe la atención que merece. Desde el punto de vista de los logros democráticos, Marruecos goza de una situación muy favorable en la región, y tanto las autoridades del país como los observadores internacionales lo proponen con frecuencia como modelo de liberalización política progresista árabe. Sin embargo, si se hace un análisis más exhaustivo, el panorama de la reforma democrática marroquí no es tan brillante. Aunque el rey Mohammed VI y el Gobierno han implementando varias reformas muy importantes y valiosas, éstas han sido selectivas, de manera ad hoc y, en muchos casos, defectuosas y superficiales. Y, lo que es más importante, sigue intacta la concentración de todo poder político significativo en la Casa Real.

El panorama de la sociedad civil marroquí es considerado uno de los más diversos y vibrantes de la región. Aunque en los últimos años la vida asociativa se ha beneficiado de una serie de mejoras legales y políticas, sigue habiendo una serie de desafíos importantes para la libre asociación. Este informe, que pretende acompañar los esfuerzos del Club de Madrid⁴ para fortalecer la libertad de asociación en toda la región de Oriente Medio y Norte de África, ofrece un análisis independiente de la situación de la sociedad civil en Marruecos. Las conclusiones y recomendaciones se basan en entrevistas realizadas a partes interesadas marroquíes, tanto del ámbito gubernamental como del no gubernamental.

www.fride.org